

EUROPÄISCHES HOCHSCHULINSTITUT  
Abteilung für Politik- und Gesellschaftswissenschaften

Stadtentwicklungspolitik zwischen  
Demokratie und Komplexität

Zur politischen Organisation der Stadtentwicklung

Sandro Cattacin

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades in der  
politik- und gesellschaftswissenschaftlichen Abteilung des  
Europäischen Hochschulinstituts

Jury:

Prof. Klaus EDER (EUI) (supervisor)  
Prof. Bernd MARIN (European Center, Wien) (co-supervisor)  
Prof. Hans-Peter KRIESI, Université de Genève  
Prof. Alessandro PIZZORNO (EUI)  
Prof. Danilo ZOLO (Università di Siena)

Juni 1992

Florenz

European University Institute



30001006345708







LIB  
301.361  
CAT

2/6



EUROPÄISCHES HOCHSCHULINSTITUT

Abteilung für Politik- und Gesellschaftswissenschaften

Stadtentwicklungspolitik zwischen  
Demokratie und Komplexität

Zur politischen Organisation der Stadtentwicklung

Sandro Cattacin

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades in der  
politik- und gesellschaftswissenschaftlichen Abteilung des  
Europäischen Hochschulinstituts

Jury:

Prof. Klaus EDER (EUI) (supervisor)  
Prof. Bernd MARIN (European Center, Wien) (co-supervisor)  
Prof. Hans-Peter KRIESI, Université de Genève  
Prof. Alessandro PIZZORNO (EUI)  
Prof. Danilo ZOLO (Università di Siena)

Juni 1992

Florenz

301361



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort</b>	<b>S. 5</b>
<b>Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>I. Theorie und Methode: Stadtentwicklungspolitik als Untersuchungsfeld</b>	<b>15</b>
 1. Die Analyse der Stadtentwicklungspolitik, S.15 - Community Power, S.18 - Funktionalistische Ansätze, S.20 - System- und Gesellschaftsanalysen, S.21 - Krisenmanagement, S.22 - Die relative Autonomie des lokalen Staates, S.23 - Lokaler Korporatismus, S.27 - Zur politologischen Stadtforschung, S.31 - Analytisches und methodisches Vorgehen, S.34 - Der Inhalt des politischen Spiels, S.40 - Die Akteure des politischen Spiels, S.42 - Die Regeln des Spiels, S.43 - Die Dynamik von politischen Spielen, S.45 - Kollektives Handeln in Situationen, S.47	
 2. Die Untersuchung der Stadtentwicklungspolitik: Methodische Anmerkungen, S.50 - Zur Definition der Untersuchungseinheit und zur Auswahl der Fälle, S.51 - Die Datenbasis, S.52 - Zur Analyse der Daten: Das vergleichende Vorgehen, S.58 - Die Spezifität des Falles: Zur diachronen Analyse, S.59 - Die Ähnlichkeit der Fälle: Zur synchronen Analyse, S.60 - Überleitung, S.64	

## II. Die politische Organisation der Stadtentwicklung in Florenz, Wien und Zürich aus historischer Sicht 67

1. Klientelistische Stadtentwicklungspolitik in Florenz: Der Florentiner Immobilismus, S.68 - Sozio-ökonomische Entwicklungsmerkmale von Florenz, S.73 - Die Florentiner Stadtentwicklungspolitik, S.76 - Die Trennung von Planung und Politik in der Florentiner Stadtentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg, S.81 - Die Phase des Unterlaufens der Planung durch korporative Interessen, S.87 - Die Phase der gescheiterten Suche nach Auswegen, S.95 - Schlussfolgerungen, S.101

2. Sozialpartnerschaftliche Stadtentwicklungspolitik in Wien: Der Wiener Kompromiss, S.106 - Stadtentwicklungspolitik in Wien, S.111 - Die Phasen der Stadtentwicklungspolitik Wiens nach dem Zweiten Weltkrieg, S.116 - Der Wiederaufbau, S.116 - Der Flächenwidmungsplan-Entwurf von 1952, S.117 - Der Abschluss des Staatsvertrags und die Entwicklung eines städtebaulichen Grundkonzepts, S.118 - Die Leitlinien der siebziger Jahre und der erste Stadtentwicklungsplan, S.120 - Schlussfolgerungen, S.125

3. Die Dominanz des wirtschaftsliberalen Credos in der Zürcher Stadtentwicklungspolitik, S.127 - Sozio-ökonomische Entwicklung der Schweiz und Zürichs, S.130 - Stadtentwicklungspolitik in Zürich, S.134 - Die Reaktion auf das Rote Zürich in der Nachkriegszeit, S.137 - Siebziger und achtziger Jahre: Die Abkoppelung der Stadtplanung und das Auftauchen von Protest, S.140 - Schlussfolgerungen, S.145

4. Die politische Organisation der Stadtentwicklung aus historischer Sicht: Zusammenfassende Bemerkungen, S.147

## III. Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte

159

1. Zur Ausgangslage: Orientierungs-, Steuerungs- und Legitimationsprobleme des lokalen Staates in den achtziger Jahren, S.159 - Das Orientierungsproblem, S. 161 - Sachzwänge regieren die Stadt, S.165 - Das Dilemma der politischen Repräsentation der Polarisierung, S.172 - Politik mit den Grenzen und über die Grenzen hinaus, S.177

2. Florenz: Die Variante Nord-Ovest, S.186

3. Wien: Die Weltausstellung 1995, S.193

4. Zürich: HB-Südwest, S.204

5. Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte, S.219

**IV. Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität: 223**  
**Minimalstaatsstrategien auf kommunaler Ebene**

1. Stadtentwicklungspolitische Positionen, S.226 - Die Sicht der  
Wirtschaftsvertreter: Die Notwendigkeit der politischen Legitima-  
tion ökonomischen Handelns, S.226 - Die neokonservative Position:  
Der lokale Staat, S.239

2. Die Herstellung kollektiven Handelns über Grossprojekte, S.250 -  
Das Spiel der Wirtschaft, S.252 - Das Spiel der öffentlichen  
Akteure, S.262 - Die Spiele in Grossprojekten, S.270

3. Schlussfolgerungen zu Demokratie und Komplexität: Legitima-  
tionsprobleme in der politischen Organisation der Stadtentwicklung  
über Grossprojekte, S.280 - Reformperspektiven: Demokratie und  
Komplexität, S.292

**Schlusswort 301**

**Anhang 1: Leitfaden 309**

**Anhang 1: Übersetzungen der Interviews 313**

**Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen 317**

**Bibliographie 319**



## Vorwort

Die folgende Studie wurde mit dem Ziel der Erreichung des Doktorgrades am Europäischen Hochschulinstitut eingereicht. Sie entstand in der Zeit zwischen 1987 und 1991 und mit der Unterstützung von Freunden und Kollegen. Vor allem möchte ich in diesem Zusammenhang die hilfreichen Diskussionen und die unentbehrliche Zusammenarbeit bei der Durchführung der Interviews mit Armin Kühne, Erwin Rüegg und Elena Sartoris erwähnen<sup>1</sup>. Die Entwicklung der Studie wurde in diesen vier Jahren von verschiedenen Supervisoren, den Professoren Bernd Marin, Alessandro Pizzorno, Klaus Eder und Hanspeter Kriesi, mitverfolgt, die diese durch ihre kritischen Kommentare erheblich verbessern halfen. Die (notwendige) stilistische und grammatikalische Überarbeitung besorgte Evelyn Wellding. All diesen Personen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Grössten Dank bin ich jedoch den über hundert Interviewpartnern verpflichtet, die sehr geduldig und offen informierten und die mir überhaupt erst erlaubten, die komplexe Thematik der Stadtentwicklungspolitik zu entwirren.

---

<sup>1</sup>Für die hilfreichen konzeptuellen Diskussionen und die klärenden Informationen möchte ich auch folgenden Personen danken: Antonella Ferrari, Rita Franceschini, Claudia Giovannardi, Patrick Kenis, Leonardo Parri und die Professoren Ulrich Klöti, Philip C. Schmitter und Danilo Zolo.





## Einleitung

Die Stadt findet bereits anfangs des zwanzigsten Jahrhunderts in der Bildung von Agglomerationen ihren heute noch wirkenden dominanten Strukturtyp der sozialen und räumlichen Organisation. Zwei Entwicklungsphasen sind in diesem Jahrhundert unterscheidbar:

- In der ersten Phase der diffusen industriell-tertiären Urbanisierung beginnt sich die Stadt von ihren historischen Wurzeln der Industrialisierung zu lösen. Die Industrie zieht sich aus den Stadtkernen zurück; diese werden zu Polen der Konzentration spezialisierter Dienstleistungen. In der Agglomeration bildet sich eine polizentrische Konfiguration von Verkehrsverbindungen.
- In der darauf folgenden Phase der postindustriellen Urbanisierung setzt sich der Prozess der Tertiarisierung fort und durchdringt über die Neuen Technologien immer weitere Teile der Gesellschaft. In den städtischen Agglomerationen - eigentlichen metropolitanen Landschaften - entstehen vernetzte Polarisierungen. Das Wirtschaftssystem diffundiert in dieser Landschaft, wobei vor allem die Industrie weiter an den Stadtrand gedrängt wird<sup>2</sup>.

Beide Phasen sind geprägt durch den säkularen Prozess der Suburbanisierung, der die *soziale und funktionale Differenzierung* der Gesellschaft räumlich abbildet. Die *soziale Segregation* in der Folge des Suburbanisie-

---

<sup>2</sup>Vgl. zu diesen Phasen Mela 1985 und Cervellati 1984; die beiden Phasen sind nur theoretisch unterscheidbar. In der Praxis fließen sie ineinander über oder treten in Fällen beschleunigter Entwicklung beinahe parallel auf; vgl. zu den Phasen der Stadtentwicklung auch Pizzorno 1962 und Reulecke 1985: 147-169.li

rungsprozesses bewirkt im Agglomerationsraum grossflächig angelegte Siedlungsformen, die radial mit den Stadtzentren verbunden sind, während die Kernstädte sich im Austausch mit dem Umland entleeren. Diese Entwicklung ist begleitet von räumlichen, konflikterzeugenden Verdrängungsprozessen von sozial schwächeren Gruppen (vgl. Häussermann/Siebel 1987: 26ff).

Eingebettet sind diese Prozesse der sozialen Segregation in den umgreifenden Kontext der *funktionalen Segregation*. Die Entmischung sozialer Gruppen in segregierte Teilräume ist verbunden mit der Zuordnung von Teilräumen zu gesellschaftlichen Funktionen. Dieser Prozess findet seinen Ausdruck in den Bau- und Zonenplänen der städtischen Verwaltungen. Während die Stadt mit der funktionalen Rationalisierung ihrer Räume ein adäquates Prinzip gefunden hat, das Wirtschaftswachstum in diesem Jahrhundert effizient und effektiv umzusetzen, treten vermehrt die ökologischen Kosten dieser Entwicklung (zum Beispiel die sprunghafte Zunahme des motorisierten Pendlerverkehrs) sowie die durch die Entmischung und Entleerung alltäglicher Lebensräume geförderten sozio-kulturellen Verarmungserscheinungen in den Vordergrund. Die Städte spalten sich immer mehr in drei Bereiche:

- In der City befinden sich die Glanz- und Höhepunkte mit überregionalen Funktionen wie Messe-, Kongress- und Hotelkomplexen, aufwendige Freizeit- und Kultureinrichtungen, Verwaltungen von internationalen Unternehmen und luxuriöse Wohnungen;
- der zweite Bereich besteht aus der Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt für die Mittelschicht mit den Funktionen eines regionalen Oberzentrums;

- im dritten Bereich befinden sich die Randgruppen und treten vermehrt Verslumungstendenzen auf (vgl. Häussermann/ Siebel 1987: 139)<sup>3</sup>.

Seit Mitte der sechziger Jahre wird in diesem Zusammenhang immer häufiger von der *Krise der Stadt* gesprochen, womit nicht nur die Zunahme der Problemlast in Städten, sondern auch die Zunahme der Steuerungsprobleme von Städten angesprochen wird. Die Rede von der Krise der Stadt und damit verbunden von der *Unregierbarkeit der Städte*<sup>4</sup> in den sechziger und vor allem siebziger Jahren findet am Ende einer Periode des starken wirtschaftlichen Wachstums statt; die analytischen Lösungen der Steuerungskrise orientieren sich an zwei gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen: Die Organisation der Stadt durch den Markt oder durch den Staat.

Gemäss der Ordnungsvorstellung des Marktes sollten Städte sich modellhaft über die private Allokation von Ressourcen im Spiel von Angebot und Nachfrage entwickeln. Der Markt als Entwicklungsprinzip der Stadt erzeugt Stadtentwicklung als Nebenfolge der Marktstrategien, nicht aber als deren intendiertes Resultat. Die Stadtentwicklungspolitik hat sich in historisch unterschiedlichem Ausmass immer auf das Modell des Marktes als zentralem Steuerungsmechanismus gestützt, um die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der Stadt zu erhalten und die finanziellen Mittel zur Versorgung der Bürger mit Infrastrukturen und wohlfahrtsstaatlichen

---

<sup>3</sup>Grauhan/ Linder (1974: 154) befürchteten in ihrer Untersuchung zur Grossstadtpolitik infolge dieser sozialen und funktionalen Segregation in Städten "ein Abgleiten in den städtischen freundlichen Faschismus".

<sup>4</sup>Vgl. dazu den Sammelband, herausgegeben von Paolo Ceccarelli (1978) mit dem bezeichnenden Titel: *La crisi del governo urbano*; zur Krise der Stadt vgl. auch den Klassiker von Alexander Mitscherlich, *Die Unwirtlichkeit unserer Städte* (1965).

Diensten zu garantieren. Das politische System beschränkt sich in diesem Modellverständnis auf die Herstellung günstiger Wachstumsbedingungen für die Wirtschaft und auf die Regulierung negativer Folgen dieses Wachstums. Die resultierende Dynamik des Wachstums über den Markt hat immer, trotz aller negativen Folgen wie der Zerstörung der Umwelt, der Verbauung von Grünflächen, der Entleerung der Innenstädte durch die Verdrängung von Wohnraum und der Gefährdung der sozialen Integration durch die politisch unkontrollierte Entwicklung sozial und funktional differenzierter Teilräume, einen breiten Konsens mobilisieren können.

Die zweite in den sechziger und siebziger Jahre vorherrschende Ordnungsvorstellung der Steuerung der Stadtentwicklung orientiert sich an der Zentralität staatlicher Interventionen in das städtische Gefüge. Das Potential solcher Interventionen in die Gesellschaft wird in der Wachstumsphase der Wirtschaft durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates erweitert. In der Überzeugung der Planer soll sich die Stadt auf der Grundlage von Plänen entwickeln.

Das klassische Steuerungsinstrument dieses Modells sind Bau- und Zonenpläne, die mit unterschiedlicher rechtlicher Verbindlichkeit den Wettbewerb der Nutzungen regeln sollten. Das Leitbild staatlicher Steuerung in der Stadtentwicklungspolitik ist die funktionalistische Planung, deren Massstab die funktionale und verdichtete Stadt ist. Wissenschaftliche Planungsmodelle sollen die als Wachstum begriffene Modernisierung der Gesellschaft auf kommunaler Ebene umsetzen.

Solche Zielsetzungen und Massnahmekataloge sind im Vergleich zu früheren Perioden nichts Neues. Neu ist die Intensität des Zugriffs und damit die Qualität und Massivität der Stadtentwicklung und des Stadtumbaus. Die riesigen Projekte der Flächensanierung (der Umbau der Innenstädte durch den radikalen Abriss und Neubau ganzer Quartiere, die Planung und der Bau riesiger Trabantenstädte an der Peripherie, der Ausbau der Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen, die Koordination der Städte mit den Umlandgemeinden) sollten die Vision einer neuen Stadt, die in nichts mehr der Stadt des 19. Jahrhunderts gleicht, zum Abschluss bringen und den endgültigen Bruch mit der Tradition zugunsten einer funktionalistisch-rationalen Moderne signalisieren.

Die beiden Ordnungsvorstellungen der Steuerung der Stadtentwicklung treten historisch immer zusammen auf. Keine hat je für sich die Stadtentwicklungspolitik dominiert; doch erweisen sich beide Vorstellungen immer ungeeigneter, als Entwicklungslogiken den Weg aus der Krise vorzugeben (vgl. Maldonado 1987: 67-95).

Erst in den achtziger Jahren reagieren, zumindest auf der Ebene der städtebaulichen Leitbilder, Städteplaner, Politiker und Intellektuelle auf die Herausforderung der siebziger Jahre<sup>5</sup> mit neuen Ideen für die Zukunft der Stadt. Diese Reaktion wirkt sich auch in bezug auf die Steuerungsmodelle der Stadtentwicklung aus, die heute verschiedene Wege zwischen Staat und Markt vorzeichnen.

---

<sup>5</sup>Dass es sich dabei nicht nur um eine planerische Herausforderung handelt, sondern auch um Versuche, auf die ökonomische Restrukturierung der achtziger Jahre zu reagieren, wird in der Postfordismus-Diskussion hervorgehoben; vgl. Indovina 1990 und Meyer 1991

Ver mehrt getestet werden in der Stadtentwicklungspolitik insbesondere höchst unterschiedliche Kooperationsformen zwischen lokalem Staat und organisierten Interessen (vgl. Hesse 1987). Die bekannten Möglichkeiten gehen von formalisierten Interessenvermittlungssystemen über informelle neokorporative Gremien bis zu Formen privater Interessenkoordination ohne Staat; vor allem in der Politikimplementa tion scheint die Stellung organisierter Interessen und privater Firmen gegenüber dem lokalen Staat kontinuierlich zuzunehmen (vgl. Samek Lodovici/ Bernareggi 1990).

Die folgende Untersuchung schliesst an die Frage der Regierbarkeit der Städte an und versucht, anhand von drei aktuellen stadtentwicklungspolitischen Konflikten in Florenz, Wien und Zürich, zu rekonstruieren, wie der lokale Staat die Veränderung der Stadt organisiert. Diese Fragestellung wird in drei Schritten ausgeführt. Zuerst werden aus historischer Sicht die in den drei Städten bisher vorherrschenden Modelle der Organisation der Stadtentwicklung dargestellt. Es wird sich zeigen, dass in den drei Städten Florenz, Wien und Zürich *verschiedene Politikmuster* in der Stadtentwicklung vorherrschen; in Florenz überwiegt ein eher klientelistisches Muster der politischen Organisation der Stadtentwicklungspolitik; in Wien tragen sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen die Stadtentwicklungspolitik; in Zürich findet sich in der Stadtentwicklungspolitik eine zurückhaltende Rolle des lokalen politischen Systems, dessen Träger ein wirtschaftsliberales Credo vertreten (zweites Kapitel).

Im darauf folgenden Teil werden aktuelle stadtentwicklungspolitische Konflikte in den drei Städten rekonstruiert und verglichen. Ein wichtiges

Ergebnis dieses Teils besteht in der überraschenden Ähnlichkeit der drei Städte im Versuch, die aktuelle stadtentwicklungsplanerische Blockierung über *Grossprojekte als dynamisierende Interventionen* zu überwinden (drittes Kapitel).

Im Schlussteil wird versucht, generalisierend und Bezug nehmend auf die neunziger Jahre, auf die untersuchungsleitende Frage nach der politischen Organisation der Stadtentwicklung zu antworten. Die gängige Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte wird als Strategie interpretiert, durch den *Abbau lokalstaatlicher Präsenz in der Stadtentwicklungsplanung* auf die zunehmende gesellschaftliche Komplexität zu reagieren. Neben der Einschätzung der Planung von Grossprojekten als zentralen Elementen der politischen Organisation der Stadtentwicklung werden diese Minimalstaatsstrategien hinsichtlich ihres demokratischen Gehalts beurteilt werden (viertes Kapitel).

Das Instrumentarium der Analyse, das im folgenden ersten Teil der Arbeit vorgestellt wird, beruht konzeptuell auf den Erfahrungen der Neokorporatismusforschung der achtziger Jahre und methodisch auf der Anwendung hermeneutischer Verfahren in der Sozialwissenschaft.





## **I. Theorie und Methode: Stadtentwicklungspolitik als Untersuchungsfeld**

Im folgenden werden die zentralen Konzepte, die bisher zur Analyse des politischen Systems auf lokaler Ebene verwendet wurden, kurz dargestellt und diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion führen zur Begründung der eigenen Analysedimensionen und der ausgewählten Methode (1.). Im zweiten Teil dieses Kapitels wird das methodische Vorgehen beschrieben (2.).

### **1. Die Analyse der Stadtentwicklungspolitik**

Die in den letzten Jahrzehnten erschienenen Studien zum politischen System auf kommunaler Ebene spiegeln die zunehmende Pluralisierung der Theorieproduktion in den Sozialwissenschaften wider. Die fünfziger und sechziger Jahren werden vor allem von der amerikanischen *Community Power* Forschung geprägt, die, wie Linder (1980) feststellt, in Europa ihre Nachahmung findet. Das Konzept der Macht wird zum entscheidenden Fokus der unter handlungstheoretischen Prämissen geführten Debatten.

## Community Power

Die Stadtanalysen im Rahmen der Community Power gehen vom bewussten Handeln von individuellen Akteuren aus, auf die Machtausübung zurückgeführt wird. Im Handlungsmodell wird Macht zur Fähigkeit, den Willen anderer zu beeinflussen. In der Community Power Forschung kann eine *liberal-pluralistische* Variante dieses Machtkonzepts von einer *sozialkritischen* unterschieden werden.

Die *sozialkritische* Variante geht davon aus, dass eine kleine Elite in Gemeinden die politische Macht auf sich konzentriert (vgl. z.B. Mills 1954, Polsby 1980, Gabriel 1979). Multiple Beteiligung an verschiedenen Organisationen oder subjektive Einschätzung der Macht einzelner Personen, das heisst: Rollenkumulation und Reputation gelten als Indikatoren zur Identifikation der Machtelite. Lokale Eliten zeichnen sich (in der Weiterentwicklung dieses Konzepts durch Bachrach/ Baratz 1970) dadurch aus, dass sie ihre Vormachtstellung gegenüber neuen und latenten Anliegen mit der Taktik des *non-decision-making* bewahren. Sie nutzen die Filtermöglichkeiten der Normen- und Institutionenstrukturen politischer Systeme, um festzulegen, was in die politische Agenda kommt. Der instrumentelle Charakter der Institution zeige sich, so Schmals (1982: 108f), gerade im selektiven Ausschluss konkurrierender Interessen. Die Kritik gilt der Blockierung der neuen Politikinhalte durch den hegemonialen Anspruch in der Politikformulierung der sich aus den eigenen Reihen reproduzierenden Elite<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>Vgl. zur Diskussion dieses Ansatzes: Offe 1977, Dye 1986: 46f und Wasté 1986: 14f.

Die Faktoren der Konstitution von Macht finden sich in der Interessenstruktur der dominanten Akteure<sup>7</sup>. Das gegenseitige Einverständnis der dominanten Akteure darüber, dass das ökonomische Wachstum der Stadt gefördert werden muss, führt zur Bildung von lokalen Elitekartellen und Wachstumskoalitionen<sup>8</sup>, die mit dem Argument der Arbeitsplatzsicherung, beziehungsweise Arbeitsplatzentwicklung, als verallgemeinerungsfähiges Interesse grosse Teile der lokalen Gemeinschaft hinter die Wachstumsstrategie scharen<sup>9</sup>.

Die *liberal-pluralistische* Variante der Community Power Forschung fasst Macht als kausales Entscheidungshandeln von Individuen auf, die ihre Präferenzen gegenüber anderen durchzusetzen trachten. Der Wille, Macht auszuüben und das Widerstreben des Macht Erleidenden sind die notwendigen Handlungen, die es erlauben, eine politische Führung zu identifizieren. Die politische Führung ist nicht mehr eine Machtelite, sondern eine Pluralität von zielorientierten und stimmenabhängigen Akteuren. Die politische Partizipation und der Einfluss der Akteure der Wirtschaft wird als Konsequenz ihrer zentralen Bedeutung für die Wohlfahrt und Entwicklung der Gemeinde interpretiert und fliesst in die Meinungsbildung der letztlich entscheidenden Wähler ein. Die Wahlen werden

---

<sup>7</sup>Solche Faktoren finden sich nach Friedland und Bielby (1981: 136ff) in der Differenzierung der lokalen Wirtschaft, in der Präsenz oder Abwesenheit von Unternehmenssitzen und der Koordinationsfähigkeit der Akteure.

<sup>8</sup>Molotch (1976) bildete dafür den Begriff "growth machines".

<sup>9</sup>Vgl. Domhoff 1986 und Dye 1986. Nach diesen Autoren unterscheidet sich die lokale von der nationalen Machtelite darin, dass die lokale Elite "an aggregate of land-based interests that make their money from the increasingly intensive use of their land" ist (Domhoff 1986: 56). Elitentheorien zufolge ist die Landkontrolle die wichtigste Ressource auf kommunaler Ebene, deren Besitz die politische Elite auszeichnet; es handelt sich dabei um Vertreter von Hypothekarkreditbanken, Immobilien- und Grundstückshändler, Bauherren und Landbesitzer (Dye 1986: 48).

dadurch zu handlungsleitenden Orientierungen der Entscheidungsträger, deren Politik in Anbetracht konkurrierender Politikmuster vom Wähler beurteilt wird (Vgl. Dahl 1962; Shlay/ Rossi 1981: 279; Waste 1986: 16f).

Der liberal-pluralistische Machtbegriff ist hinsichtlich seiner handlungstheoretischen Begründung problematisch, denn es ist anzunehmen, dass es Machthandlungen (entsprechend den elitetheoretischen Hinweisen) gibt, bei denen Widerstreben nicht sichtbar ist. Widerstreben ist auch genau dann nicht zu erwarten, wenn sich der Macht Erleidende seiner Schwäche bewusst ist und deshalb nicht handelt (vgl. Offe 1977).

Probleme beinhaltet jedoch auch der Machtbegriff der sozialkritischen Community Power Forschung, die in ihrem elitetheoretischen Konzept politische Akteure als Urheber von Normen und Spielregeln sieht, durch die sich die Institutionen des politischen Systems konstituieren. Eine handlungstheoretische Konzeption institutioneller Strukturen löst diese in strategisches Entscheidungs- und Nichtentscheidungs Handeln auf, was nicht mehr erlaubt, die institutionellen Mechanismen zu erkennen, welche diesen Eliten die Möglichkeit gibt, strategische Entscheidungen zu treffen.

Ein Ausbau dieser handlungstheoretischen Konzeption deutet sich bei Bachrach und Baratz an, deren *zweites Gesicht der Macht*, die Strategie des *non-decision-making* und die damit verbundene Filterung von Interessen und Anliegen, als Systemstruktur verstanden werden kann. Neuere Untersuchungen in der Tradition der Community Power Forschung von Stone (1985) oder Henig (1986) nähern sich ebenfalls einem strukturellen

**Machtbegriff:**

- Stone versteht Macht als Möglichkeit, die soziale Umgebung, in der Akteure handeln, strukturieren zu können. Dieses Machtverständnis impliziert, dass Akteure unerwünschte Resultate ihrer Interaktionen akzeptieren. Die Akzeptanz unerwünschter Folgen erfolgt nach Stone indirekt über nicht durchschaute Interessenstrukturen, über vielfältige Ursachenzusammenhänge oder über zeitliche Verschiebungen, so dass diese Folgen nicht eindeutig bestimmten Ereignissen oder Akteuren zugeordnet werden können. Komplexe Umwelten werden in diesem Sinn von Akteuren als kontingente Umwelten wahrgenommen<sup>10</sup>.
- Henig (1986: 233 und 242) stellt eine Veränderung der Mobilisierung in Städten fest. Er führt diese auf institutionelle Veränderungen und komplexere politische Interventionen und Strategien zurück, die auf die Mobilisierungspotentiale der Bevölkerung einwirken; insbesondere die sozialen und funktionalen Segregationstendenzen in urbanen Räumen unterlaufen die politische Öffentlichkeit und führen zu einer Trennung von Politik und Gesellschaft.

Zwar schwächen diese Versuche die in der Community Power Forschung beinhaltet handlungstheoretische Perspektive ab, ergänzen jedoch diese nicht mit einer systemtheoretischen Sichtweise, die Handeln in Systemen analysiert (wie auch Gottdiener 1987 festhält). Doch erst mit dem Einbezug eines "dritten Gesichts der Macht", wie Lukes (1974) vorschlägt, wäre die Community Power-Diskussion weiter zu bringen (vgl. auch Gottdiener 1987). Dieser Vorschlag analysiert die Selektivität von Verfahren nicht nur unter dem Aspekt der bewussten Selektion als strategisch eingesetzter Macht (dem "zweiten Gesicht der Macht"), sondern auch unter dem Aspekt der latenten Selektion als struktureller Macht (das "dritte Gesicht der

---

<sup>10</sup>Vgl. Stone 1986: 84-91; um dieses Verhältnis zwischen Akteur und Umwelt zu beschreiben, verwendet Stone den Begriff *ecological power*.

Macht“). Über das strukturelle Machtverständnis als Analysedimension erhält die Community Power Forschung die ihr fehlende systemtheoretische Sichtweise, die sie jedoch nicht weiter entwickeln wird (Offe 1977: 22).

### **Funktionalistische Ansätze**

Die in den sechziger und siebziger Jahren stattfindende systemtheoretische Verflüssigung des Machtbegriffs und die technokratische Wende in der Stadtforschung kann sowohl als Reaktion auf die in eine Sackgasse geratene Community Power Forschung wie als Versuch der Vereinheitlichung der Sozialwissenschaften, "ohne handlungstheoretische Elemente in sie einzubauen" (Friedrichs 1977: 38; vgl. auch Friedrichs 1980), verstanden werden<sup>11</sup>.

Die lokale Politikforschung der funktionalistisch-technokratischen Richtung löst lokale politische Systeme aus ihrer gesellschaftlichen Einbettung und arbeitet vor allem vergleichend. Diese Ansätze, die von Häussermann und Krämer-Badoni (1980) polemisch als "Stadtsoziologie mit der Messlatte" bezeichnet werden, haben ihren Beitrag zur Stadtforschung dadurch geleistet, indem in den siebziger Jahren ein umfangreiches Datenmaterial erarbeitet wurde, das als Strukturdaten der Bildung von Normalitätsverständnissen von Städten dienlich ist. Das Ziel dieser Forschungsrichtung, einen direkten Bezug zur kommunalpolitischen Praxis herzustellen, hätte vor allem durch die Übertragung der Ver-

---

<sup>11</sup>Eine Zusammenfassung dieser Forschungsrichtung bietet Binder 1983.

waltungs- und Wirkungsforschung auf die kommunale Ebene geschehen sollen (vgl. Hellstern/ Wollmann 1978). Diese Absicht einer positivistisch verfahrenen Stadtsoziologie einen Praxisbezug herzustellen konnte jedoch nicht verwirklicht werden, denn die Aggregatdaten lieferten zuviel common sense Wissen oder nicht umsetzbares hypothetisch formuliertes Wissen, ohne Fälle in ihrer Eigenkomplexität und -dynamik rekonstruieren zu können.

Die Kritiken an diesem Ansatz wurden sehr früh laut: So bezeichnete Grauhan diese Ansätze als "*Output-Forschung*, die in grossem Massstab Daten über kommunale Ausgaben (als outputs des kommunalen politischen Systems) untereinander und mit sozio-ökonomischen Strukturdaten statistisch zu korrelieren sucht, um daraus Schlüsse für die Selektivität lokaler Politiken zu ziehen" (Grauhan 1975: 35), während Siewert (1982: 24) vor allem auf die fehlenden Bezüge zwischen der lokalen Ebene und überlokalen Strukturen hinwies. Hartwich (1985: 3) betonte dagegen die Gefahr, in der technischen Ausrichtung dieser Ansätze "blinde Flecke" in bezug auf normative Fragen zu erzeugen und strich die mangelnde "Theoriefähigkeit" heraus.

### **System- und Gesellschaftsanalysen**

Die Versuche in der Stadtforschung der siebziger und achtziger Jahre, die funktionalistische Vereinseitigung der Analyse zu überwinden, erfolgen in verschiedenen Formen von System- und Gesellschaftsanalysen. Die wich-

tigsten Konzepte sind, geordnet nach ihrem wissenschaftsrelevanten Auftreten, Theorien des *Krisenmanagements*, Theorien zur *relativen Autonomie des lokalen Staates* und Theorien zum *lokalen Korporatismus*.

### Krisenmanagement

Im Anschluss an Adorno (1956: 139f) reflektiert Offe (1975) die lokale Ebene als instrumentalisiertes Glied im Krisenmanagement der siebziger Jahre, die als politisches System keine eigene Identität besitzt (vgl. auch Rodenstein 1974 und 1987). Offe hält mit seiner Negierung einer lokalen Identität im Begriff der "nationalen Agglomerationspolitik" Adornos und Horkheimers Befund zwanzig Jahre früher für überholt. Diese sahen nämlich 1956 "die Nivellierung historischer Differenzen durch eine national-egalitäre Form der Vergesellschaftung" in Europa noch nicht realisiert (Offe 1975: 305). Das Argument Offes, dass die lokale Ebene über die föderalistische Aufgabenteilung im politischen System instrumentalisiert werde, findet in der angelsächsischen Literatur Entsprechungen. Duncan, Goodwin und Halford schreiben dazu:

"Die Entwicklung staatlicher Institutionen, welche in diese autonomen wie sozialen Systeme eingreifen, ist ein Mittel, durch das Kapitalisten ihre Umwelt zu regulieren versuchen. Da diese Systeme räumlich konstituiert und differenziert sind, benötigen auch staatliche Systeme spezifisch lokale Dimensionen" (Duncan/ Goodwin/ Halford 1987: 14).

Gemeinsam ist diesen Ansätzen der Versuch, die Funktion und die



instrumentelle Einbettung der kommunalen Ebene innerhalb ausdifferenzierter moderner Megasysteme zu bestimmen. Vernachlässigt wird in diesem Sinn eine Analyse des Beitrags der lokalen Ebene als relativ autonomen Teil des politischen Systems, der in dieser spezifischen Funktionsteilung eigene Wege gehen kann. Die sachzwanginduzierte Beschränkung des lokalen Staates als unterster Ebene des Krisenmanagements auf Funktionen der Verarbeitung und Vermeidung von Konflikten, wie Offe (1972, 1972a) und Grymer (1979) beschreiben, ist zwar durchaus eine der relevantesten Aufgaben des lokalen politischen Systems<sup>12</sup>; sie vergisst jedoch die gerade auf lokaler Ebene dieser Tendenz entgegentretende Funktion der Stadt als Innovationszentrum. Lokale politische Systeme können nicht nur in ähnlichen strukturellen Situationen verschiedene Wege beschreiten<sup>13</sup>; sie beruhen auch auf verschiedenen kulturellen Traditionen, die oft das politische System entscheidend beeinflussen<sup>14</sup>.

### Die relative Autonomie des lokalen Staates

Theorien der relativen Autonomie des lokalen Staates nehmen diese Elemente auf unterschiedliche Weise auf. Sie teilen den verschiedenen Ebenen der staatlichen Organisation eigene, konkurrierende und oft

---

<sup>12</sup>Dahingehend ist auch der Versuch von Grauhan/ Linder 1974 zu interpretieren, welche die Verstädterung als gesellschaftliches und nicht als kommunales Problem begreifen.

<sup>13</sup>Wie in Hesses (1983) Reader "Politik von unten" dargestellt wird.

<sup>14</sup>Als extremes Beispiel der Beeinflussung der lokalen politischen Systems durch kulturelle Traditionen kann die Rolle der Mafia in Palermo genommen werden (vgl. Cancila 1988: 524f). Vgl. zur Bedeutung örtlicher politischer Traditionen die Untersuchungen von Lojkin (1980).

antagonistische Interessen zu. Im Gegensatz zu den Theorien der national-staatlichen Instrumentalisierung der lokalen Ebene, die das Verhältnis zwischen lokaler und nationaler Ebene vor allem im Bereich des Vollzugs untersuchen, konzentrieren sich diese Theorieansätze auf den Bereich der Entstehung von Politikarenen und der Politikformulierung.

Ein wichtiger Vertreter dieser Idee ist Castells (1983). Er versteht die Stadt als Ort der "kollektiven Konsumtion" und der Reproduktion der Arbeitskraft und beurteilt städtische Konflikte vor allem als Auseinandersetzungen um Klassenpositionen. Dabei ist der Aspekt wichtig, dass neue Akteure, wie die sozialen Bewegungen auf lokaler Ebene, aus diesen Konflikten hervorgehen und oppositionelle Koalitionen entstehen. Die Konflikte betreffen vor allem die Sphäre der Reproduktion der Arbeitskraft, aber auch die Sicherung der kulturellen Identität von Akteuren, die lokale Kultur als Gemeinschaft oder die lokale Autonomie. Die lokale Ebene wird zum Ort der Durchsetzung kapitalismuskritischer Interessen, die Widersprüche im Bereich der Reproduktion der Arbeitskraft thematisieren. Seine vier Ausgangsthesen besagen:

"1 The City is a social product resulting from conflicting social interests and values.

2 Because of the institutionalization of socially dominant interests, major innovations in the city's role, meaning, and structure tend to be the outcome of grassroots mobilization and demands. When these mobilizations result in the transformation of the urban structure, we call them urban social movements.

3 Yet the process of urban social change cannot be reduced to the effects produced on the city by successful social movements. Thus a theory of urban change must account both for the spatial and social effects resulting from the action of the dominant interests as well as

from the grassroots' alternative to this domination.

4 Finally, although class relationships and class struggle are fundamental in understanding urban conflict, they are not, by any means, the only primary source of urban social change. The autonomous role of the state, the gender relationships, the ethnic and national movements, and movements that define themselves as citizen, are among other alternative sources of urban social change" Castells 1983: 291).

Die Stadt erhält die "historische Aufgabe" der Weiterführung der Kapitalismuskritik über neue soziale Bewegungen. Die historische Aufgabe besteht darin, aus der Kritik der "Erfahrungsverhältnisse" in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung und als Geltungsanspruch, das Potential der Infragestellung der international organisierten Produktionsverhältnisse und der nationalstaatlich festgelegten Machtverhältnisse zu entwickeln. Die neuen sozialen Bewegungen ermöglichen, das Bestimmungsverhältnis von oben nach unten umzukehren, das Primat der Erfahrung gegenüber der eindimensionalen Information und das Primat des Gebrauchswertes gegenüber dem Tauschwert durchzusetzen (Castells 1983: 305ff)<sup>15</sup>.

Auch Lojkin (1977) sieht auf lokaler Ebene spezifische Chancen für oppositionelle Bündniskonstellationen zwischen Arbeiterklasse und nicht-monopolistischen Kapitalfraktionen. Die Konflikte werden jedoch im Gegensatz zu Castells nicht durch soziale Bewegungen initiiert und ausgetragen, sondern unter "Notabeln" des lokalen Staates, die in ihrer ambivalenten Funktion als "Sprecher" für lokale Interessen und zugleich als "Schaltstellen" für die Durchsetzung zentralstaatlicher Interessen fungieren. Die Durchsetzungschancen von Interessen zur Verbesserung der

---

<sup>15</sup>Vgl. dazu auch das Konzept der Gegenmachtbildung bei Krätke/ Schmoll 1987.

Lebens- und "Erfahrungsverhältnisse" sind allerdings generell durch die Knappheit kommunaler Ressourcen infrage gestellt und lokalspezifisch von politischen Traditionen wie der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung abhängig.

Von Saunders (1981) stammt eine weitergehende Analyse der relativen Autonomie des lokalen Staates, welche das Verhältnis zwischen nationaler und lokaler Ebene im Konzept der "dualen Politik" umfasst, die den verschiedenen föderalen Ebenen verschiedene politische Inhalte, Politikformen und handlungsleitende Ideologien zuschreibt. Auf nationalstaatlicher Ebene werden nach Saunders eher Produktionsprobleme und Klassegegensätze über neokorporatistische Politikmuster reguliert, während auf lokaler Ebene Probleme des Konsums und der Versorgung auftauchen, die in pluralistisch-konkurrenzhaften Formen ausgetragen werden (vgl. dazu Häussermann 1991: 52f).

Alle drei Autoren streichen zentrale Elemente der lokalen Ebene hervor, gehen jedoch in ihrem Zuordnungsdeterminismus meines Erachtens zu weit. Insbesondere die Hervorhebung einzelner Akteure und einzelner Verfahren wird der Dynamik der lokalen Politik, der national unterschiedlichen Ausgangslagen wie der historisch verschiedenen Phasen der Stadtpolitik nicht gerecht. Den gleichen Mangel weist die in den achtziger Jahren auf die lokale Ebene übertragene Neokorporatismusdiskussion auf, die sich oft zu stark auf eine unter vielen Steuerungsvarianten in der Stadtpolitik fixiert.

## Lokaler Korporatismus

Erst seit wenigen Jahren ist das Neokorporatismus-Konzept Teil der traditionellen Stadt- und Gemeindeforschung und figuriert unter der Etikette "Local Corporatism", weswegen die Anwendungen dieses Konzepts noch nicht sehr weit gediehen sind. Generell wird der lokale Korporatismus als neues Politikmuster auf lokaler Ebene beschrieben, dessen Entstehungsbedingungen in veränderten überlokalen Rahmenbedingungen zu finden sind.

In diesen Ansätzen erscheint die Einrichtung lokaler neokorporatistischer Gremien als Reorganisationsversuche nationaler Regierungen, die infolge anhaltender Rezession in den achtziger Jahren mehr und mehr früher in nationalstaatlicher Kompetenz erfüllte Aufgaben auf die lokale Ebene übertragen, was den Steuerungsbedarf auf kommunaler Ebene erhöht (vgl. Bauer 1983; Cawson 1985: 129f; Dunleavy 1980: 133; Hernes/ Selvik 1981: 111f; Savitch 1988; Wollmann 1986: 98).

Cawson (1986: 119) und King (1985: 225f) betrachten die Entwicklung neokorporatistischer Regulierungsformen auf kommunaler Ebene in dieser Logik als Verschiebungen der Verhandlungsebene vom Nationalstaat zu unteren Ebenen der Staatsorganisation<sup>16</sup>. Beide Autoren argumentieren dazu anhand des englischen Beispiels, das stark von Deregulationsprogrammen der konservativen Regierung geprägt ist, die zu

---

<sup>16</sup>In Cawson (1986) erscheint die von Offe 1984 entwickelte Idee, neokorporatistische Arrangements als Systemalternativen zu Markt- und Staatssteuerung zu sehen. Doch ist die Verwendung dieser Makrobeschreibungen als historischer Abfolgen von dominanten Problemlösungsmustern in westlichen Demokratien meines Erachtens nicht zum Verständnis lokaler experimentierfreudiger politischer Systeme tauglich.

bedeutenden Aufgabenverschiebungen führten (vgl. auch Stoker 1988). In England wurde die Entwicklung neokorporatistischer Verhandlungsstrukturen auf lokaler Ebene besonders dadurch begünstigt, dass den Handelskammern ehemals öffentliche Aufgaben wie die Förderung der Ansiedlung neuer Unternehmen zugewiesen wurden. Die damit verbundene Zuteilung öffentlicher Mittel und wirtschaftspolitischer Funktionen förderte die Notwendigkeit der Koordination mit dem lokalen Staat und verstärkte deren Einflussmöglichkeiten im lokalen politischen System.

Neokorporatistische Arrangements finden sich gemäss den meisten Autoren vor allem im Bereich wirtschaftlicher Regulierungsmassnahmen. Der lokale Staat und die lokalen Wirtschaftsverbände werden jedoch nicht als antagonistische Akteure beschrieben, sondern, ähnlich wie bei Domhoffs Logik der "Wachstumsmaschine", als Partner im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Rezession, die durch den Willen, städtisches Wachstum zu fördern, miteinander verbunden sind. Die Integration von lokalem Staat und Wirtschaftsverbänden führt deshalb über das lokale neokorporatistische Arrangement zur Bildung eines neuen Akteurs mit spezifischen Interessen gegenüber dem Nationalstaat und in der Städtekonkurrenz (vgl. King 1985: 227f; Hernes/ Selvik 1981: 121). Der Gemeinde gelingt diese Interessenwahrnehmung jedoch nur, wenn sie relativ autonome Staatsstellen entwickelt (oder, wie in stark föderalistisch geprägten politischen Systemen, von vornherein besitzt), welche die Wahrnehmung der Interessenrepräsentation gegenüber anderen föderalen Ebenen oder konkurrierenden Städten erlaubt (Cawson 1985: 146 und 1986: 121). Besteht diese institutionelle Autonomie nicht, fehlt der Nutzen der neokorporatisti-

schen Konsens- und Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene, die ihren Sinn erst in der Entwicklung gemeinsamer Interessen erhält, die gegenüber dem Nationalstaat und im Städtesystem vertreten werden können. Im Mangel an Repräsentationsmöglichkeiten der lokalen Ebene gegenüber anderen föderalen Ebenen in Italien sieht - entsprechend dieser Logik - Triciglia (1985) die Begründung des seltenen Auftauchens neokorporatistischer Arrangements auf lokaler Ebene<sup>17</sup>.

Die Folgen neokorporatistischer Interessenvermittlung auf lokaler Ebene werden vor allem in der Umwandlung der Stadtplanung in tauschförmige Ware gesehen. Stadtplanung dient nicht mehr der Förderung der harmonischen Stadtentwicklung, sondern wird dazu missbraucht, partikulare Investitionsinteressen mit dem Ziel der Erhöhung der wirtschaftlichen Verwertung städtischen Bodens gegeneinander auszuspielen. Insbesondere im Falle starker Wirtschaftsverbände auf lokaler Ebene verformen, wie Simmie (1981;1985) feststellt, neokorporatistische Arrangements den Sinn der Planung und Landzuweisung, die dadurch ökonomischen und nicht planerischen Rationalitätsstandards unterstellt und von demokratischen Mechanismen der Entscheidungsfindung abgekoppelt wird (vgl. auch Cawson 1985: 146f)<sup>18</sup>.

Verschiedene Kritiken wurden bereits an der Übertragung des Neokorpo-

---

<sup>17</sup>Die Interessenvermittlung in Italien verläuft dadurch, so Triciglia (1985: 206f) oder Tarrow 1977, eher über die Parteien und besitzt klientelistische Züge.

<sup>18</sup>Pestoff (1990) stellt für Schweden, Simmies Vermutung der Notwendigkeit starker Verbände auf lokaler Ebene zur Erzeugung neokorporatistischer Arrangements bestätigend, ein weitgehendes Fehlen von Wirtschaftsverbänden und neokorporatistischen Arrangements auf lokaler Ebene fest und begründet dies mit der Zentralisierung neokorporatistischer Verhandlungen auf nationaler Ebene, die verbindliches Verhalten auf allen Ebenen festlegen.

ratismus-Ansatzes auf die lokale Ebene formuliert: Ein Problem besteht in der Betrachtung der Integration von Akteuren in Verhandlungs- und Austauschgremien als Inkorporation von Interessen (vgl. z.B. Dion 1984 oder Heinze/ Voelzkow 1991). Problematisch an dieser Inkorporierungsthese ist, wie Bauer (1991) festhält, die mangelnde Sicht auf neokorporatistische Arrangements als neue Politikstrukturen und Regelungsmodi in ihrer innovativen Funktion. Denn die Einführung solcher Verhandlungsstrukturen zielt meistens nicht nur auf die Kooptation und damit die Stabilisierung von neuen, gegnerischen oder kritischen Akteuren, sondern ganz im Gegenteil auf den Einbezug des innovativen Potentials dieser Akteure.

Auch führt die fehlende Gesamtsicht über das in seiner Komplexität von der local corporatism-Forschung unterbewertete lokale politische System zu einer verkürzten Sichtweise auf das Regelungs- und Steuerungsnetzwerk der lokalen Ebene; anstelle einer Betrachtung der neokorporatistischen Arrangements als weiterer Ausdifferenzierung des lokalen politischen Systems, werden diese als Alternativen zu anderen Regelungs- und Steuerungsformen gesehen. Dies führt auch dazu, dass in den bisherigen Analysen die Verkoppelung von verschiedenen zentralen Verfahren als Strategie der an neokorporatistischen Verhandlungen beteiligten Akteure unterbeleuchtet wird.

Eine weitere Schwäche der bisherigen Übertragungen des Neokorporatismus-Modells auf die lokale Ebene besteht darin, dass, wie Windhoff-Héritier (1989: 115f) hervorhebt, eine Reihe konstitutiver Elemente des



ursprünglichen Modells<sup>19</sup> nur in geschwächter Form auftreten (oder, wie im Sozialsektor, ganz fehlen). Insbesondere ist der Gegensatz Kapital-Arbeit abgeschwächt, und es finden sich im Gegenteil eher Interessenkonvergenzen zwischen Kapital und Arbeit (oft in Koalition gegen andere Interessen, wie die Studie weiter unten zeigen wird).

### **Zur politologischen Stadtforschung**

Die politologische Stadtforschung, wie sie hier sicher in verkürzter Weise dargestellt wurde, entwickelt eine Vielzahl von Betrachtungsweisen zur Frage, wie der lokale Staat kollektives Handeln organisiert: Die Community Power Forschung betont vorwiegend klientelistische oder parlamentarische Muster der Steuerung; die Theorien des Krisenmanagements zeigen die Einbettung der lokalen Ebene in überregionale und staatliche Strategien; die Theorien der relativen Autonomie des lokalen politischen Systems weisen auf die Agglomerations- und Verflechtungsprobleme, die kommunale Planungsautonomie und die Bedeutung der sozialen Bewegungen im Kontext Stadt hin; schliesslich betont die Diskussion um den lokalen Korporatismus die Problemlösungen in Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren (vgl. die zusammenfassende Tabelle 1).

---

<sup>19</sup>Wie sie zum Beispiel von Schmitter 1974 formuliert werden.

**Tabelle 1: Zentrale Inhalte, Akteure und Regeln in den besprochenen Theorieansätzen**

Dimensionen Ansätze	Inhalte	Akteure	Regeln
Liberal-pluralistische Variante der Community Power Forschung (Dahl)	Konkurrenzierende Programme von Parteien	Parteien	Wahlen
Sozial-kritische Variante der Community Power Forschung (Mills, Bachrach/Baratz)	Wirtschaftswachstum	Machtelite	Non-decision-making
Funktionalistisch-technokratische lokale Politikforschung (Friedrichs)	Allokation wohlfahrtsstaatlicher Programme	Regierung und Verwaltung	Technische Verfahren
Theorien des Krisenmanagements auf lokaler Ebene (Offe)	Lokal auftretende gesellschaftliche Krisen	Öffentliche und private Akteure auf überlokaler Ebene	Krisenmanagement
Theorien der relativen Autonomie des lokalen Staates (Castells, Lojkin)	Klassen-gegensätze	Neue Soziale Bewegungen	Protest, Konkurrenz um Machtpositionen
Lokaler Korporatismus (Cawson)	Wirtschaftswachstum	Wirtschaftsverbände und lokaler Staat	Aushandlung

Es sind Beschreibungen, die wichtige Phänomene der Stadtpolitik der letzten vierzig Jahre ansprechen sowie die zentralen, in dieser Zeit geführten Diskussionen in der politischen Theorie, die mit den Stichworten "Technokratie", "Unregierbarkeit" und "Neokorporatismus" nur angedeutet werden sollen, widerspiegeln<sup>20</sup>. Sie bestätigen die Feststellung,

<sup>20</sup> Auch Wollmann (1991: 28) weist auf diesen Zusammenhang zwischen Problemen, Theorieansätzen und politologischer Stadtforschung für die deutsche Diskussion hin; vgl. zur

dass die etablierten Muster der Konfliktlösung nicht mehr den nötigen Steuerungs- und Legitimationsbedarf liefern. Stichwortartig sind die zentralen Phänomene:

- die Entmachtung des Parlamentes;
- die klientelistische Unterwanderung der Stadtpolitik;
- die an der interkommunalen Konkurrenz gescheiterte interkommunale Koordination;
- die Untergrabung der kommunalen Planungsautonomie durch nationalstaatliche Politiken und überkommunalen wirtschaftlichen Zusammenhängen;
- die selektive Wahrnehmung von Interessen und die fehlende demokratische Basis neokorporatistischer Arrangements.

Die beschriebenen theoretischen Ansätze beschränken sich meines Erachtens jedoch zu stark auf ausgewählte Dimensionen und werden dadurch der Komplexität der Stadtpolitik zu wenig gerecht. Insbesondere zwei Mängel, auf deren Überwindung die folgende Untersuchung besonders achten wird, müssen herausgestrichen werden:

Zum einen fehlen diesen Theorien jene Elemente, die, über die Interessenlogik in der Stadtpolitik hinausgehend, das Entstehen von kollektivem Handeln erklären könnten. Die vorliegende Untersuchung orientiert sich zwar an den dargestellten Diskussionen und insbesondere an der Neokorporatismusforschung; sie versucht jedoch über die Integration eines neuen

---

französischen Diskussion Rémy 1985; zur amerikanischen Diskussion Rosini 1988.

Analyseelements - die Notwendigkeit *sprachlicher Verständigung* zwischen den an der Stadtpolitik beteiligten Akteuren zur Herstellung kollektiven Handelns - die Brücke zwischen Ausgangssituationen und Ergebnissen von Stadtpolitik zu schlagen.

Zum anderen hat die politologische Stadtforschung zuwenig die Einbettung ihres Gegenstandes in die urbanistische Diskussion berücksichtigt. Eine Konzeptualisierung des *urbanistischen Diskurses* aus politologischer Sicht ist vor allem deshalb wichtig, weil sie in der Konstruktion der strategischen Optionen der kommunalen Akteure eine zentrale Rolle spielt. Zum Beispiel kann der Übergang von der Planlogik zur Projektlogik in der Stadtentwicklungspolitik der achtziger Jahre nicht alleine über das Scheitern der Pläne erklärt werden; denn eine zentrale Rolle spielt dabei der an Gewicht gewinnende Diskurs der Postmoderne in der Architektur und in der Stadt- und Raumplanung, der die Projektlogik über die Planlogik stellt.

### Analytisches und methodisches Vorgehen

Die diese Untersuchung leitende Intuition sieht in den Verständigungsprozessen zwischen den kollektiven Akteuren in Entscheidungssituationen nicht nur die Konfrontation zur Selektion der Strategien der mächtigsten Akteure, sondern auch eine *kommunikative Auseinandersetzung*, die - vielleicht nur in einem geringen, aber keineswegs unbedeutenden Mass - auf die Identitäten der Akteure einwirkt, indem sich diese

Identitäten verändern und - findet kein "exit" eines bedeutenden Akteurs und damit ein Abbruch der Entscheidungsfindung statt - annähern. Erst diese Annäherung erlaubt meines Erachtens gemeinsames Handeln verschiedener kollektiver Akteure. Diese Annahme erlaubt mir, mich von den pluralistischen Theorieansätzen abzusetzen, indem ich nicht über ein individualisierendes Modell das Handeln der Akteure erklären werde. Mit dieser Annahme kann aber auch ein strukturalistischer Kurzschluss verhindert werden, da mit dem Grundelement der Interaktion immer *Struktur und Handeln* in einer dynamischen Sicht gleichzeitig angesprochen werden können (vgl. Donati 1991).

Diese in Interaktionen erzeugte Komplementarität und gemeinsame Identität zwischen gesellschaftlichen Akteuren wird bisher in der Neokorporatismus-Forschung vor allem unter zwei Aspekten diskutiert:

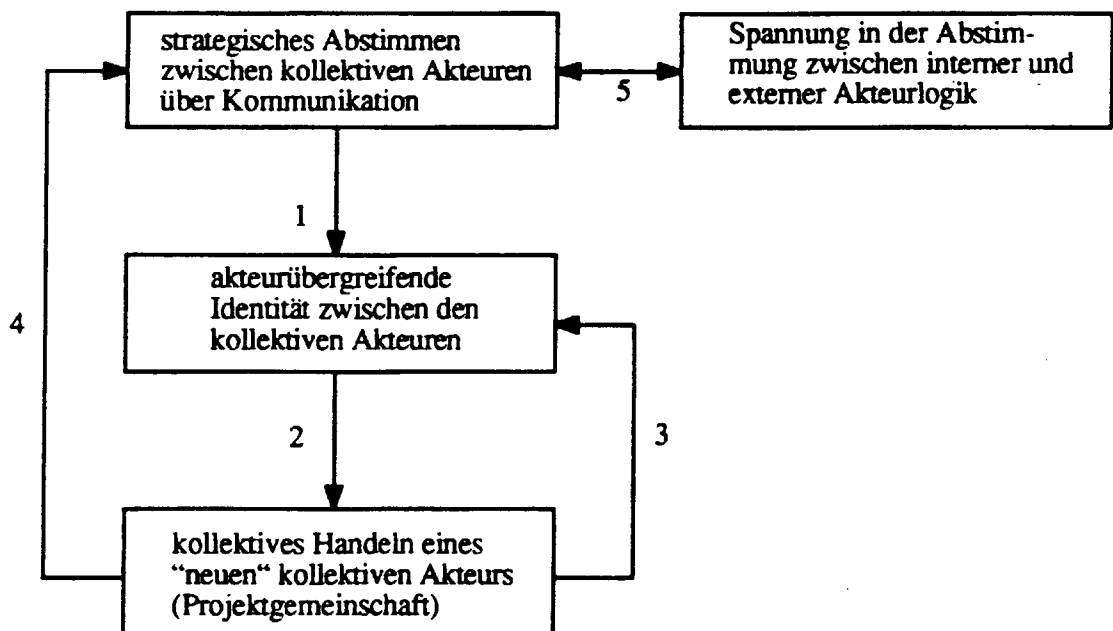
- Einerseits wird der Charakter der *Einbindung der Akteure in Verhandlungsgremien* festgestellt. Diese Einbindungen bezeichnet Streeck (1982: 62-72) als "Entideologisierungen", womit verkannt wird, dass der Vorgang der Identitätsbildung in neokorporatistischen Gremien, bei dem sicherlich ideologische Abkoppelungen zwischen der im Gremium aktiven Organisationselite und deren Basis stattfinden, zu neuen ideologischen Referenzen führen, deren "Ideologiegehalt" nicht voraussehbar ist<sup>21</sup>.
- Andererseits wird der Vorgang des sich über den Prozess der Konsensbildung stabilisierenden Elitekartells unterstrichen, das eine eigene Identität in relativer Autonomie von der vertretenen Organisationsbasis und der politischen Öffentlichkeit ausbildet<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Auch Marin (1980: 159) oder Schmitter (1985: 6) interpretieren neue ideologische Referenzen als Abbau von Ideologie, indem sie die Übernahme neuer Ideologien in neokorporatistischen Gremien als Versachlichung und Pragmatisierung bezeichnen.

<sup>22</sup> Insbesondere wurde die Veränderung der gewerkschaftlichen und linken Positionen be-

Der hier im Vordergrund stehende Aspekt der Identitätsbildung als Bindeglied zwischen partikularen Strategien von kollektiven Akteuren und gemeinsamen Handeln dieser Akteure wurde jedoch bisher nicht genauer beleuchtet. Das generelle Modell, das dieser Untersuchung zugrunde liegt, könnte in verkürzter Form etwa wie in Abbildung 1 dargestellt werden.

Abbildung 1: Generelles Modell



Kollektive Akteure verfolgen ein Projekt und sind darauf angewiesen, dieses mit anderen Akteuren abzustimmen, sei es, weil es alleine nicht durchsetzbar ist und Partner benötigt werden, sei es, weil andere Akteure das gleiche Projekt anvisieren. In den Abstimmungsprozessen bildet sich

leuchtet, deren Integration in Vermittlungsgremien einerseits die Ausbildung systemkonformer Handlungsmuster und den Aufbau einer Verhandlungskultur in der Elite fördert (vgl. z.B. Farago 1980; Müller-Jentsch 1980; Esser / Fach 1981) und andererseits den Konsensbedarf "einvernehmlicher Politik" über die verstärkten kooperativ-komplementären Beziehungen erhöht (vgl. Linder 1983: 301ff).

eine akteurübergreifende Identität (1), die erst ermöglicht, gemeinsam dasselbe Projekt zu verfolgen (2). Als *feedback* wirkt dieses gemeinsame Vorgehen sowohl auf die Identität der sich bildenden Projektgemeinschaft (3) wie auf die zukünftigen Strategien der einzelnen kollektiven Akteure (4) zurück. Die Veränderung von Identitäten und Strategien erzwingen dauernde Abstimmungsprozesse zwischen der nach innen und der nach aussen gerichteten Aktionslogik von kollektiven Akteuren (5).

Um dieses generelle Modell umzusetzen, bediente ich mich einerseits einer sinnverstehenden Methode (a) und andererseits eines relativ offenen analytischen Konzepts (b).

ad a) Die *sinnverstehende Methode*, die in dieser Untersuchung in erster Linie über ein hermeneutisches Verfahren der Interpretation von mit qualitativen Interviews erhobenen Daten umgesetzt wurde, drängte sich für die Analyse der Identitäten und Strategien der an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligten Akteuren auf. Damit konnten über interaktionsvermittelte Nähe zu Kontexten partikularer Lebenswelten Texte im Sinne protokollarisch festgehaltener Lebenspraxis produziert werden, die handlungsentlastet in bezug auf den untersuchten Kontext in einer theorieüberprüfenden und theorieproduzierenden Einstellung interpretiert werden konnten (Schütz 1971: 45f). In den Texten zeigten sich sowohl die für die Stadtentwicklungspolitik relevanten Gegenstände, als auch die Diskurse (die Rechtfertigungszusammenhänge), die darüber geführt wurden. Die Texte erlaubten eine Rekonstruktion

- der *Ereignisse*, wie sie die Interviewten erlebt hatten (wie zum Beispiel:

“ich habe y gesagt, worauf der andere x geantwortet hat“),

- der subjektiven *Erfahrungen* (“ich fühlte mich betrogen“) und
- der *Rechtfertigungen* des eigenen Handelns (“weil er x sagte, musste ich y antworten“)<sup>23</sup>.

ad b) Identität und Verständigung als Dimensionen wurden mit dem relativ offenen Konzept des *politischen Spiels* analysiert<sup>24</sup>, das ein Interaktionssystem zwischen verschiedenen kollektiven Akteuren beschreibt. Das politische Spiel ist durch Regeln strukturiert, welche die Handlungsweise im Spiel bestimmen. *Politisch* am politischen Spiel ist die Erzeugung kollektiven Handelns durch kollektive Akteure<sup>25</sup>. Die charakteristische Ressource des Tausches im politischen Spiel kann in Anlehnung an Pizzorno (1978) als Konsens oder Unterstützung bezeichnet werden<sup>26</sup>.

Mit dem politischen Spiel als Rahmen lassen sich prinzipiell alle Inhalte der Politik analysieren<sup>27</sup>. Die Konkretisierung des politischen Spiels findet

---

<sup>23</sup>Weiter unten (2. Methodische Anmerkungen) wird die Methode ausgeführt werden.

<sup>24</sup>Analysieren bedeutet hier, dass durch abstrakte Kategorien, welche die Realität selektiv wahrnehmen, die angedeutete Intuition besser verständlich gemacht und beschrieben werden kann.

<sup>25</sup>In Marins (1990: 62) Worten: “I consider exchanges political whenever they either require or cause collective action (instead of single organizational or market strategies) of collective actors; or if, through their being part of larger, more comprehensive networks of generalized exchange, obstructive consequences for ongoing political games (economic policies) or even an established meta-game (political-economic regime) might occur”.

<sup>26</sup>“What kind of goods are being traded in this political market? While in the atomistic market more gains were obtained in exchange for more effort, and in the collective bargaining in exchange for continuity of work, in the political market the resource given in exchange may be called consensus or support” (Pizzorno 1978: 279).

<sup>27</sup>Die sehr offene Definition des politischen Spiels findet sich auch im hier zugrunde liegenden Konzept des *Generalized Political Exchange* (GPE). Marin (1990: 40) definiert “political exchange as mutually contingent, macropolitical and -economic transactions between autonomous, organized, collective actors with divergent/ competitive/ antagonistic,



über die Auswahl von stadtentwicklungspolitischen *Konflikten* als Fallstudien und über die Bestimmung von konkreten Situationen als Ereignissen im politischen Spiel statt, in denen über Kommunikation kollektives Handeln entsteht oder kollektiv bindende Regeln erzeugt werden<sup>28</sup>. Situationen sind zum Beispiel die Sitzung einer gemeinderätlichen Kommission oder ein informelles Treffen zwischen einem Bauherrn, der eine Grossüberbauung plant, und der Stadtteilgruppe, die sich gegen diese Überbauung wehrt. In beiden Situationen ist erkennbar,

- über welchen Inhalt debattiert wird und in welchem politischen Zusammenhang dieser steht;
- welche Akteure mit welchen Strategien und Interessen am Spiel teilnehmen (auch in dem sie nicht an der konkreten Situation beteiligt sind);
- welches regelhafte Verhalten in diesen Situationen von den Akteuren abgerufen oder von anderen Akteuren aufgezwungen oder systemisch vorgegeben wird;
- und welche Verständigungsprozesse zu kollektivem Handeln bewegen.

Konkretes Handeln in Situationen bewirkt sowohl die Veränderung wie die Stabilisierung von Spielen über konkrete Tauschhandlungen, welche die Akteure untereinander verbinden<sup>29</sup>. In solchen Situationen kann in

---

but functionally interdependent interests, the binding character of which cannot be based on law and contract".

<sup>28</sup>Auf die Notwendigkeit und Fruchtbarkeit der Analyse von Situationen und Situationslogiken weist insbesondere Vobruba (1983: 156-189) im Rahmen seiner Forschungsarbeit zu den Mechanismen der Inpflichtnahme in neokorporatistischen Gremien hin.

<sup>29</sup>Die Regulierung des Austauschs, der von Friedberg 1990 als grundlegendes Beziehungsmuster von Spielen definiert wird, findet ihren Ausdruck in den "rules of the game", die empirisch als strukturierte Interaktionen untersucht werden können und deren Analyse "patterns of negotiation and exchange" hervorbringt.

diesem Sinn nachvollzogen werden, wie mittels Entscheidungen oder Nicht-Entscheidungen kollektives Handeln entsteht und wie dieses kollektive Handeln gefährdet oder stabilisiert werden kann.

Im folgenden sollen die hier angesprochenen Dimensionen kurz erläutert werden:

### **Der Inhalt des politischen Spiels**

Der Inhalt von politischen Spielen wird nicht als objektiver Inhalt in Situationen thematisiert. Vielmehr existieren vor den Tauschhandlungen und vor der Ausbildung einer Eigendynamik in den Situationen vorgefasste Definitionen der kollektiven Akteure, was Inhalt zu sein hat. Diese vorgefasste Sichtweise kann weitgehend aus der internen Logik der Konstruktion von Orientierungen bei kollektiven Akteuren verstanden werden.

Im Laufe der Beteiligung der Akteure an Situationen verändert sich diese interne Logik der Bestimmung des Konflikthalts. Sie wird ergänzt durch eine Logik der Situation, in der die Definition des Inhalts in einem kommunikativen Prozess stattfindet, der alle Akteure (mehr oder weniger) integriert. Damit wird der Inhalt von Situation zu Situation zum Spielball der Definitionen und Redefinitionen. Solange Akteure die Teilnahme an Situationen erneuern, kann davon ausgegangen werden, dass in der *situationsinternen* Definition des Spielinhalts *genügend Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten* zwischen den verschiedenen Akteur-

logiken vorhanden sind<sup>30</sup>. Es kann deshalb vermutet werden, dass Spiele sich stabilisieren, auch wenn keine Einigkeit zwischen den Akteuren in bezug auf die Abgrenzung des Inhalts besteht; oder eben, dass der Inhalt, der in einer konkreten Situation behandelt wird, einen latenten Sinnüberschuss besitzt, der erlaubt, trotz divergenten Sinnzuordnungen, die Situationen zu stabilisieren, indem der Inhalt von seiten der beteiligten Akteure auf verschiedene Weise wahrgenommen werden kann<sup>31</sup>.

Dieser Abstimmungsprozess zwischen Akteurlogik und Situationslogik begleitet die Evolution des politischen Spiels, was den Inhalt des Spiels temporalisiert. Der jeweils aktuelle Inhalt des Spiels wird bei den Akteuren über die Thematisierung der symbolisch für das Spiel stehenden Sinnbilder abgerufen. In den untersuchten Städten heissen die wichtigsten Sinnbilder *Variante Nord-Ovest* in Florenz, *Expo 95* in Wien und *HB-Südwest* in Zürich, die je nach Zeitpunkt einen anderen Sinngehalt zugeschrieben bekommen. *HB-Südwest* bedeutet zum Beispiel in den siebziger Jahren ein städtebaulicher Wettbewerb, anfangs der achtziger Jahre eine Architekturdebatte, ab 1985 eine Auseinandersetzung um die Zukunft der Stadt.

Die Untersuchung nahm deshalb die genaue Bestimmung des Inhalts des konkreten politischen Spiels nicht vorweg. Dadurch konnte die zeitliche

---

<sup>30</sup>Vgl. zum Problem der Abstimmung mit mindestens zwei anderen Logiken bei kollektiven Akteuren: Willke 1978: 233ff; Elchardus 1990.

<sup>31</sup>Ganz abgesehen von komplexen Entscheidungssituationen handelt es sich dabei um eine Grundregel von Kommunikation. Kommunikation erzeugt nie eine vollständige Verständigung im Sinne einer völlig identischen Interpretation aller verwendeten codes von seiten aller Kommunikationsteilnehmer; vielmehr führt Kommunikation zu ständigen Übercodifizierungen, die auch den Freiheitsgrad der Interpretation andeuten. Ein Kunstwerk erlaubt sicher einen grösseren Interpretationsreichtum als eine technische Anleitung; beide codes müssen jedoch trotzdem ausgelegt und einer Vielfalt von Sinnprovinzen zugänglich sein (vgl. dazu z.B. Mela 1985).

Entwicklung der Definition des Inhalts durch die kollektiven Akteure als Gruppe und als einzelne Akteure im Diskurs der Akteure mitverfolgt werden.

### **Die Akteure des politischen Spiels**

Akteure des politischen Spiels zeichnen sich dadurch aus, dass sie an konkreten Situationen, in denen der Inhalt des politischen Spiels mit der Absicht zu beeinflussen diskutiert wird, teilnehmen. Akteure des politischen Spiels sind auch virtuelle Teilnehmer, die physisch in den Situationen nicht repräsentiert sind, deren Präsenz jedoch von den anderen Akteuren virtuell nachvollzogen wird. Diese virtuelle Teilnahme von Akteuren an Verhandlungen, Treffen und so weiter kommt sehr häufig vor und wird oft auch offen deklariert, wenn zum Beispiel die Ergebnisse von Verhandlungen bereits hinsichtlich der Beurteilung eines nicht anwesenden Akteurs vorwegnehmend mit diesem Akteur abgestimmt werden. In den dargestellten Fällen wird sich zum Beispiel zeigen, dass einer möglichen Opposition von seiten städtischer Bewegungen vorwegnehmend über spezifische Legitimationsstrategien begegnet wird.

Bei diesen virtuellen Akteuren handelt es sich um reale Akteure. In diesem Sinn werden nicht organisierte Akteure als latente Interessenvertreter im politischen Spiel aus der Analyse der Akteure ausgeschlossen<sup>32</sup>. Dieser Entscheid, nur Organisationen im weitesten Sinne als

---

<sup>32</sup>Latente Interessen werden im Rahmen der Rekonstruktion des Spielinhalts in der empirischen Untersuchung thematisiert werden.

Akteure des politischen Spiels in die Analyse aufzunehmen, beruht auf der Annahme, dass erst über die Organisierung von Interessen, diese am untersuchten politischen Spiel handelnd und damit beeinflussend teilnehmen können.

Das Handeln kollektiver Akteure rückt damit ins Zentrum. Diese Akteure, die von wenig formalisierten Bewegungsorganisationen bis zu staatlichen Stellen reichen, verfügen, auch temporal beschränkt, über kollektiv erstellte *Ressourcen* und über eine selbstreferentiell stabilisierte, für eine sich organisierte Personengruppe verbindliche *Identität*.

- Die Ressourcen eines kollektiven Akteurs geben weitgehend die Möglichkeiten an, in Situationen Einfluss auf den Inhalt des Spiels auszuüben;
- während die Identität eines Akteurs die längerfristigen Ziele und die zentralen Regeln des Handelns des Akteurs bestimmt (vgl. Heinze 1981: 28-53)<sup>33</sup>. Bei kollektiven Akteuren ist das Handeln ständig an diese symbolisch festgelegte Identität zurückgebunden, was eine Identifikation des Akteurs ermöglicht<sup>34</sup> (Melucci 1985: 239). Die akteurinterne Anbindung der Veränderung von Identität unterscheidet sich zum Teil sehr stark von Akteur zu Akteur. Während zum Beispiel Arbeitgeberorganisationen eher wenig mit internen Abstimmungsschwierigkeiten zu kämpfen haben, müssen Gewerkschaften die einzunehmenden Positionen normalerweise über interne Legitimationsverfahren absichern<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup>Oder in den Worten von Elchardus (1990: 233): "The identity of an actor should, in other words, be defined as a state of the actors guiding principles and factors".

<sup>34</sup>Solche Symbole können zum Beispiel "Klassenbewusstsein", "Natur", "Christentum" oder "Unternehmerfreiheit" sein.

<sup>35</sup>Vgl. zu dieser Unterscheidung zwischen der "monologischen" und "dialogischen" Struktur der Interessenbildung: Offe 1979: 72-79 und Offe/ Wiesenthal 1985.

## Die Regeln des Spiels

Die Regeln der politischen Spiele sind analytisch erst über die Rekonstruktion des regelhaften Verhaltens von Akteuren in Situationen zu bestimmen. Sie sind allgemeine Sollenssätze, "in denen intersubjektiv beziehungsweise sozial verbindliche Anforderungen formuliert werden" (Hopf 1987: 250)<sup>36</sup>.

Im regelhaften Verhalten der Akteure drücken sich diese Sollenssätze als Zwänge aus, welche die Situationen, in denen kollektive Handlungsfähigkeit generiert werden soll, strukturieren. Im Bereich der Stadtentwicklungspolitik spielen neben informellen Regeln formale Regeln eine wichtige Rolle. Sehr oft werden Verfahren wie direktdemokratische Abstimmungen oder gerichtliche Wege zur Lösung von Konflikten von Akteuren eingeschlagen. Zudem zeichnet sich die lokale Ebene durch eine Interdependenz verschiedener territorialer Steuerungsebenen und in diesem Sinn verschiedener Regelungssysteme aus. Es sind immer weniger Politikbereiche auszumachen, die alleine lokalen Regelungsmechanismen unterstellt sind (vgl. Klöti 1985: 21); alle drei ausgewählten Konfliktfälle sind Beispiele für diese *Durchdringung von Steuerungsebenen* der verschiedenen territorialen Körperschaften, welche eine hierarchische Eingliederung der jeweils untersuchten Situation zur Erarbeitung der formellen Regelstruktur bedingt<sup>37</sup>. Eine Einordnung im institutionellen Rahmen der jeweils analysierten Situation ist zum Verständnis der Regelstrukturen

---

<sup>36</sup>Über die methodischen Implikationen der Bestimmung der Regeln über die Akteurperspektive vgl. Hopf 1982 und 1987.

<sup>37</sup>Mit Hierarchie ist "an asymmetric interdependence or power-relationship between system elements" gemeint (Marin 1990: 56f).

deshalb notwendig (vgl. Marin 1990: 56).

Doch sind die informellen Regeln in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Insbesondere bei Bauvorhaben tauchen immer wieder Abschätzungsfragen auf. Auch werden von seiten der Akteure oft Vetopositionen aufgrund moralischer Regeln eingenommen, wie diese zum Beispiel im Stichwort <Lebbarkeit der Städte> zum Ausdruck kommen können (vgl. Wessel 1983). Informelle Regeln zeigen sich auch als Tabuisierungen von Themen oder, wie die folgende Analyse ausführen wird, im Sprachgebrauch der Akteure<sup>38</sup>.

Die Analyse des regelhaften Verhaltens von Akteuren dient dem Verständnis der Ordnung des politischen Spiels und erlaubt, auf zukünftiges Verhalten zu schliessen. Regelhaftes Verhalten aktualisiert in diesem Sinn ständig Struktur. Die Regeln selbst sind dabei sowohl Medium des Handelns wie Resultat der Handlung (Giddens 1984).

### Die Dynamik von politischen Spielen

Politische Spiele lassen sich durch Phasen der Entscheidungsfindung strukturieren. Diese Phasen sind durch eine dominante Akteurkonstellation, durch eine dominante darin Anwendung findende Regel und durch eine dominante inhaltliche Bestimmung charakterisiert.

---

<sup>38</sup>Zur Zentralität informeller Regeln in politischen Spielen vgl. Mutti 1990: 201.

Solche Phasen werden durch einen Entscheid eines oder mehrerer Akteure generiert, der auf den Inhalt (oder einen Aspekt des Inhalts) des politischen Spiels über die *Aktivierung von Regeln des politischen Spiels* Bezug nimmt. Zum Beispiel kann eine Partei eine Phase durch die Aktivierung eines Verfahrens wie eine Volksabstimmung generieren. Damit wird eine Regel der Entscheidungsfindung in politischen Spielen aktiviert, die weit mehr als die einzelnen Akteurstrategien die Regelstruktur prägt (vgl. Marin 1990: 61); inhaltlich wird die Phase durch das zur Abstimmung kommende Thema geprägt; alle an diesem Thema interessierten Akteure entwickeln Strategien bezüglich der Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses und konstituieren dadurch zusammen eine für diese Phase dominante Akteurkonstellation.

Für diese Phasen erstellen Akteure eine politische Agenda als temporale Strategie; solche temporalen Strategien sind Ergebnisse von Erwartungen an das Handeln anderer Akteure und von vermuteten Fremdwahrnehmungen<sup>39</sup>. Solche Agenden verändern sich laufend, doch bestimmen sie die Dynamik innerhalb der politischen Phase (vgl. Elchardus 1990). Das Problem der dauernden Veränderung der Agenden äussert sich in Städten oft in der Schwierigkeit, die relativ unflexiblen Pläne an veränderte Bedingungen anzupassen oder etwa neue Ideen zu integrieren (wie Secchi 1990: 40f beschreibt).

Phasen sind dann abgeschlossen, wenn kollektiv bindende Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden<sup>40</sup>. Nach der Abstimmung muss zum

---

<sup>39</sup>Oder eben *Erwartungserwartungen* (Luhmann 1984: 413f.).

<sup>40</sup>Das es sich dabei auch um einen arbiträren Entscheid des Forschers zur Vereinfachung der



Beispiel der Verlierer das Abstimmungsergebnis akzeptieren oder nach anderen Wegen und somit regelhaft verlaufenden Verfahren der Beeinflussung politischer Spiele suchen, die, findet er sie, eventuell eine neue Phase auslösen.

Analytisch werden Situationen Phasen des politischen Spiels zugeschrieben, in denen Akteure sich bezüglich der ausgelösten Verfahren und der dominanten Themen koordinieren. Solche Situationen sind Ausdruck des Zwangs zu kollektivem Handeln. Eine Phase besteht in diesem Sinn aus einer Summe von aufeinander bezogenen Situationen, über welche die Dynamik der Phase des politischen Spiels rekonstruiert werden kann.

### **Kollektives Handeln in Situationen**

Das Interesse für Situationen erklärt sich damit, dass in Situationen die Entstehung und Stabilisierung kollektiven Handelns nachvollzogen werden kann (vgl. Ceri 1984: 31). Situationen in politischen Spielen sind dadurch definiert, dass sich mindestens zwei am politischen Spiel beteiligte kollektive Akteure über Sprechhandlungen auch unabhängig von ihren Intentionen beeinflussen. In solchen Situationen strategischer Koordination entstehen über Sprechhandlungen in ihrem Zeitbezug, auch nur kurzfristig, gemeinsame Identitäten zwischen den Interagierenden. Denn indem zielorientiert miteinander gesprochen wird, wird auch gegenseitiges Verstehen und Verständnis notwendig, was eine Ebene intersubjektiver historischen Rekonstruktion handelt, ist klar.

Gültigkeit erzeugt, mit der sich alle Akteure, bewusst oder unbewusst, identifizieren.

Indem in Situationen eine akteurübergreifende Identität über Sprechhandlungen hergestellt wird, bekommt die Situation einerseits einen akteurübergreifenden Sinn, zum anderen erlaubt dies die Herstellung und Verbesserung von wechselseitiger Berechenbarkeit und Vertrauen<sup>41</sup>. Erst diese Identität erlaubt den Akteuren ihre Handlungen zu ordnen und Handlungsfolgen abzuleiten (vgl. Luhmann 1974: 89). Über gemeinsame Identität integrieren sich Akteure. Sie stabilisieren Situationen, indem sie die latente situationsvermittelte Identität als eigene erweiterte Identität akzeptieren und nicht dauernd hinterfragen müssen.

Die Absicht der Akteure, Tauschhandlungen in Situationen zu vollziehen, um strategische Vorteile zu gewinnen, führt demnach zur Bildung einer akteurübergreifenden situationsstabilisierenden Identität<sup>42</sup>. Die Notwendigkeit der Kommunikation zur Umsetzung der Strategie spielt den Akteuren deshalb sozusagen einen Streich; indem in Verhandlungssituationen über Kommunikation auch eine gemeinsame Identität entsteht, tritt neben die strategische Absicht, die an der Verhandlungs-

---

<sup>41</sup>Wie Rusconi feststellt, kann sogar davon ausgegangen werden, dass die rigideren Identitäten in komplexen strategischen Aushandlungen eher auf der Verliererseite sind: "In effetti, in una situazione strategica con forte investimento di senso (quale è il caso dei grandi conflitti industriali) le identità rigide sono spesso perdenti. Viceversa, un'identità esce modificata anche da una strategia vincente" (Rusconi 1983: 269; vgl. auch Rusconi 1984); vgl. zum Stellenwert von Vertrauen in politischen Spielen Granovetter 1985 sowie Mutti 1990: 210ff. und 1985.

<sup>42</sup>Wie auch Hesse für die in der städtischen Politik mehr und mehr an Bedeutung gewinnenden politkfeldbezogenen Gremien feststellt, die der "Organisation von Interaktionsprozessen zur Konsensfindung und Akzeptanzgewinnung und der Organisation der Kompetenz- und Ressourcenbereitstellung, um kollektives Handeln materiell zu ermöglichen", dienen (Hesse 1987a: 72).

situation beteiligten Akteure auszuspielen, der Wille, auch im Dienst der neuen Identität und des "neuen" kollektiven Akteurs zu handeln<sup>43</sup>.

Neben der Identitätsbildung über Kommunikation führen die Tauschhandlungen selbst zur Stabilisierung von Situationen. Mit dem Austausch von Ressourcen unter den am Spiel beteiligten Akteuren entstehen insbesondere Tauscherwartungen und Tauschketten, die verschiedene Situationen über die Zeit hinweg verbinden. In Situationen abgegebene Versprechungen werden so zum Beispiel in folgenden Situationen auf ihre Einhaltung hin überprüft (vgl. Marin 1990: 43ff.).

Die Bildung akteurübergreifender Identitäten in Interaktionen und die Tauschketten sind die zentralen Elemente der Erzeugung einer Projektgemeinschaft, in der verschiedene Akteure gemeinsam ein Ziel verfolgen (oder eben kollektiv handeln).

---

<sup>43</sup>Genau darin besteht der Unterschied zwischen einer Tauschhandlung in einem politischen Spiel und einer Tauschhandlung auf dem Markt; denn die Logik des Marktes, der ökonomische Tausch, fällt hinter die Zentralität von Kommunikation und deren Manipulation (vgl. Rusconi 1983: 267).

## 2. Die Untersuchung der Stadtentwicklungspolitik: Methodische Anmerkungen

In den folgenden Ausführungen steht das methodische Vorgehen im Vordergrund. Die Stadtentwicklungspolitik wurde, wie bereits erwähnt, durch eine sinnverstehende Forschungsstrategie analysiert. Zuerst wurde das theoretische Wissen bezüglich des zu untersuchenden Gegenstandes erarbeitet, was ein erstes Verständnis der Stadtentwicklungspolitik auf einer middle-range Ebene erlaubte<sup>44</sup>. In einem zweiten Schritt wurde das empirische Material zum Verständnis der ausgewählten Fälle in ihrer historischen Dimension zusammengestellt. In einem dritten Schritt wurde dieses eher theoretische Wissen über Interviews mit den Akteuren der Stadtentwicklungspolitik durch praktisches sinnadäquates Wissen ergänzt.

Diese Forschungsstrategie der kontinuierlichen Annäherung an die Untersuchungsergebnisse auf den Ebenen des Wissens der Akteure und des theoretischen Wissens bediente sich zudem der Möglichkeiten des vergleichenden Vorgehens, in Einzelfällen Typen zu erkennen und die fallübergreifende Ähnlichkeiten festzustellen.

---

<sup>44</sup>Als methodischer Schritt wird die eklektische Erarbeitung einer middle-range Theorie von Galtung (1990: 100) als sinnvoller Weg zur Theoriebildung beschrieben. Der Begriff middle-range (mittlere Reichweite) stammt von Merton (1964). Er bezeichnet Theorien, die zwischen punktuell konkret und allgemeinem abstraktem Verständnis sozialer Phänomene stehen.

### Zur Definition der Untersuchungseinheit und zur Auswahl der Fälle

Die Analyse von aktuellen - und in diesem Sinne in ihrem Ausgang oft kontingenten - politischen Entscheidungsabläufen und Entscheidungssituationen ermöglicht in der Regel nicht die Analyse einer repräsentativen Auswahl von Fällen noch eine vor der Untersuchung vorgenommene genaue Abgrenzung der zu beobachtenden Ereignisse<sup>45</sup>. Eine Hilfskonstruktion, die beide Probleme überwinden hilft, ist die bewusste Auswahl von wenigen "Politikniederschlagsgebieten" (vgl. Knoepfel 1987: 7). Damit wird versucht, die Fälle nicht nach repräsentativen Gesichtspunkten sondern gemäss ihrer Bedeutsamkeit auszuwählen.

Das bedeutete für die Auswahl der Fälle, dass diese durch einen stadtentwicklungspolitisch relevanten Konflikt gekennzeichnet sein mussten, der empirisch zugänglich war. Es sollte sich dabei um einen Konflikt handeln, dessen wie auch immer gestaltete Bearbeitung massgeblich die Zukunft der Stadt beeinflusste. Die Bedeutsamkeit der Fälle konnte zusätzlich dadurch erhöht werden, dass drei verschiedene nationale Kontexte ausgewählt wurden. Die drei schliesslich ausgewählten Fälle Florenz, Wien und Zürich entsprachen diesen Charakteristiken, wiesen sie doch alle drei einen zentralen stadtentwicklungspolitischen Konflikt auf, der seit Jahren die politische Diskussion in diesen Städten prägte. Zudem befanden sich die Städte in politisch und kulturell unterschiedlichen nationalen Kontexten<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup>Wie auch Dente 1989: 56f. festhält.

<sup>46</sup>Es handelt sich dabei jedoch weiterhin um einen im Sinne von Ferrari (1990: 67) *horizontalen Vergleich*: "<Vertical> comparison concerns social contexts showing a very different level of economic and technological development. <Horizontal> comparisons is

Die Untersuchungseinheit wurde empirisch nicht durch vorgegebene Grenzen beschränkt, sondern das anfallende Problem selbst bestimmte die Grenzen der Untersuchungseinheit, die je nach Fall räumlich und zeitlich variierten. Die problemspezifisch vorgenommene Eingrenzung eignete sich besonders zur Analyse von Konflikten. Denn über die Konflikte wurden verschiedenste Verfahren generiert und abgerufen und Themen- und Interessenkomplexe mobilisiert, die zusammen auf die Konfliktbearbeitung spezialisierte Politikarenen<sup>47</sup> erzeugten.

### Die Datenbasis

Die Wahl einer sinnverstehenden Forschungsstrategie beantwortet noch nicht die Frage, wie der Forscher in der Datenerhebung arbeitet. Qualitative Datenerhebungsmethoden existieren in einer Vielzahl und sind nicht als Methoden gegeneinander ausspielbar. Die Auswahl hat vielmehr pragmatisch zu erfolgen und muss der Struktur des untersuchten Kontextes angemessen sein<sup>48</sup>. Zur Erhebung der Daten in den drei untersuchten Städten hat sich ein dreistufiges Vorgehen als geeignet erwiesen.

---

concerned with social contexts sharing a relatively similar level of economic and technological development". Vgl. zur Auswahl von Fällen auch Kohn 1987: 726 und Przeworsky/ Teune 1970 (die dieses Vorgehen als "most similar systems design" bezeichnen).

<sup>47</sup>Vgl. zum Konzept der politischen Arena Kitschelt 1980: 12-34; vgl. zu dieser Vorgehensweise auch Melucci 1985: 243.

<sup>48</sup>Ein Argumentationsbeispiel zur Auswahl einer angebrachten Methode findet sich in Soeffner 1989: 211; allgemein dazu als Überblick: Cicourel 1974: 63-110; Lazarsfeld 1944; Neumann 1984: 118.

Die erste Phase besteht in der detaillierten Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte des Konflikts bis zum letzten zugänglichen Ereignis. Das Ziel ist eine chronologische Rekonstruktion aller Ereignisse, die auch indirekt zur Bildung des Entscheidungsprozesses beigetragen haben. Diese Rekonstruktion beruht weitgehend auf schriftlichen Quellen. Besonders wichtig ist der Zugang zu offiziellen Dokumenten wie Verlautbarungen der städtischen Regierungen, Sitzungsprotokolle von Kommissionen, Ratsdebatten und so weiter. Nicht zu unterschätzen ist der Informationswert der lokalen Zeitungen, die oft bereits die ideologische Basis des Konflikts widerspiegeln<sup>49</sup>. Beobachter und Experten waren als mündliche Quellen in allen drei Städten wichtige, in die Problematik einführende und die Problematik ergänzende Informanten, die der Rekonstruktion des historischen Mosaiks dienten.

Die Ergebnisse dieser Rekonstruktion lieferten bereits ein erstes Verständnis der Entscheidungsprozesse und eine Liste der wichtigen Ereignisse. Gleichzeitig konnte dadurch ein Set der relevanten Akteure ermittelt werden, die bereits nach Rollen und Veränderung der Positionen im Laufe der Zeit differenziert werden konnten. Diese vorläufige Rekonstruktion erlaubte zudem ein erstes Verständnis der räumlichen, zeitlichen und sachlichen Tragweite des Konflikts.

Eine zweite, zum Teil parallel zur ersten stattfindende Phase der

---

<sup>49</sup>In allen drei untersuchten Städten bestand die lokale Presselandschaft aus ideologisch unterschiedlichen Erzeugnissen, die es erlaubten, den Blick auch auf die politischen Gegensätze zu schärfen. In Florenz wurden die Berichterstattungen zu stadtentwicklungspolitischen Konflikten der Zeitungen *La Nazione*, *L'Unità*, *Paese Sera* und im Laufe der Untersuchung neu mit einer Lokalbeilage herausgekommenen Zeitung *La Repubblica* systematisch verfolgt; in Wien: *Die Presse*, die *AZ*, der *Standard* und der *Kurier*; in Zürich die *Neue Zürcher Zeitung*, der *Tages-Anzeiger* und das *Volksrecht*.

Datenerhebung bestand in einer direkten Auseinandersetzung mit dem jeweiligen lokalen Kontext im Sinne einer teilnehmenden Beobachtung. Es wurden in dieser Phase Protokolle über politische Veranstaltungen, Ratsdebatten und städtisch relevanten Ereignissen erstellt und von den Konflikten betroffene Stadtviertel besucht. Um die in dieser Phase gebildeten Vorurteile festhalten zu können, wurden erste Einschätzungen des Konfliktes verfasst, die auf ihre Vorurteile hin reflektiert wurden. Dieses Wissen über die Vorurteile erhöhte die Kompetenz, in den später durchgeführten Interviews affektiv beeinflusste Momente zu kontrollieren<sup>50</sup>. Insgesamt dauerte die Feldarbeit in Wien sechs Monate, in Florenz und Zürich neun Monate.

Die wichtigste Datenquelle wurde in der dritten Phase über qualitative Interviews mit Schlüsselfiguren im Konflikt gewonnen, die zum Teil durch die Rekonstruktion der Chronologie des Konfliktes in der ersten Phase und zum Teil über eine Art Schneeballverfahren über die Interviewten eruiert wurden<sup>51</sup>.

In den drei Städten wurden 111 Interviews durchgeführt und 102 transkribiert<sup>52</sup>. Die jeweils am Ende des Interviews explizit gestellte Frage

---

<sup>50</sup>Vgl. zu dieser Art "Reinigungsritual": Bierter/ Binder/ Rüegg 1987 und Cicourel 1974: 125.

<sup>51</sup>Um nicht in einem spezifischen Kreis von Personen zu bleiben, zum Beispiel Ratsmitgliedern, wurde nach den Interviews explizit nach wichtigen Personen aus anderen gesellschaftlichen Gruppen gefragt, wie zum Beispiel Intellektuelle, Unternehmer und so weiter, so dass die verschiedenen Personenkreise wie auch vermutete wichtige Personen in die Auswahl integriert werden konnten.

<sup>52</sup>Lediglich zwei angesprochene Personen verweigerten das Interview. Bei beiden handelt es sich um Personen, die in Korruptionsprozesse verwickelt waren; nicht transkribiert, sondern sinngemäss zusammengefasst, wurden die Interviews mit eher informativen Charakter. In zwei Fällen wurde uns die Aufnahme des Gesprächs verweigert. Es handelt



nach den entscheidenden Personen im Konflikt erlaubte eine relativ sichere Einkreisung der relevanten Personen. Die folgende *Tabelle 2* gibt einen quantitativen Überblick und zeigt die institutionellen Rollen der Akteure. Diese Verteilung hat sich stadtspezifisch in dieser dritten Phase ergeben.

**Tabelle 2: Rollen und Anzahl der Interviewten**

Rollen \ Stadt	Florenz	Wien	Zürich	Total
Regierungsvertreter	12	5	6	23
Traditionelle Parteien	6	6	3	15
Grüne / Bewegungen	4	3	2	9
Quartierpräsidenten	1	2	-	3
Höhere Beamte	1	7	5	13
Vertreter parastaatlicher Organisationen	1	5	2	8
Unternehmer/-vertreter Gewerbevertreter	6	6	6	18
Gewerkschaften	-	1	-	1
Architekten/-vertreter	-	5	1	6
Intellektuelle/Journalisten	4	10	1	15
Total	35	50	26	111

Durch die Interviews konnten die Problemperspektiven und politischen Handlungslogiken der Akteure in Erfahrung gebracht werden sowie der Wert der in der ersten und zweiten Phase erarbeiteten Informationen

---

sich dabei um ein Gespräch mit einem Bankdirektor und einem Direktor einer parastaatlichen Institution in Zürich. Zu diesen beiden Interviews wurde eine Mitschrift und ein Gesprächsprotokoll verfasst.

getestet werden. Diese Informationen gelangten in die Interviews über die Bildung von Hypothesen, die zur Diskussion gestellt wurden. Dadurch konkretisierten sich diese Arbeitshypothesen bereits im Laufe der Interviewphase, so dass die Interviews immer gezielter durchgeführt werden konnten.

Die produzierte Interviewsituation kann als thematisch strukturierter Dialog bezeichnet werden<sup>53</sup>. Im Pluralismus interviewtechnischer Vorgehensweisen erwies sich der thematisch strukturierte Dialog für Gespräche mit politischen Eliten besonders geeignet. Der thematisch strukturierte Dialog versucht, die Reziprozität unterschiedlicher Äusserungen der Dialogpartner mit dem Ziel gegenseitigen Verstehens sukzessive anzunähern und wird so dem Umstand gerecht, dass Gesprächsrollen nicht von anderen Alltagsrollen künstlich isoliert werden können. Es handelt sich dabei um eine mindestens konstatierende Kommunikation mit den Akteuren über ihre erfahrungsbedingten Deutungen. Dies entspricht einem alltäglichen Verhaltensstil, in Interaktionen *miteinander* zu sprechen.

Dieser Dialog ist durch eine lose Vorstrukturierung des Gesprächs nach Argumenten gekennzeichnet, die Ergebnis vorangegangener Überlegungen und Interviews sind (vgl. Anhang 1: Leitfaden). Der im Zusammenhang mit der Erstellung eines Themenablaufs auftretenden Gefahr einer "Leitfadenbürokratie" (Hopf 1982: 307f) wurde damit begegnet, dass an den Interviews immer zwei Forscher teilnahmen. Dadurch konnte eine gegenseitige

---

<sup>53</sup>Vgl. dazu Marin 1978: 249f; Neumann 1984: 121; Wieder/ Zimmermann 1976: 116f; Kohli 1978.

Kontrolle der Gesprächsführung dahingehend stattfinden, dass erstens die thematische Strukturierung offen genug blieb, um dem Befragten die Möglichkeit zu geben, komplexe Gedankengänge zu entfalten und die angesprochenen Themen seiner individuellen Denkstruktur entsprechend darzustellen, und dass zweitens die Dialogsituation geschlossen genug blieb, damit dem Interviewten auch etwas abverlangt werden konnte und dieser nicht bei beliebigen, austauschbaren Stereotypen stehen blieb<sup>54</sup>.

Zur Erhöhung des Aussagewertes des Interviews und zur Verminderung der Abwehr des Interviewten war es nötig, den Interviewten über Vorkenntnisse vor dem Interview so gut wie möglich ins Bild zu setzen. Dieses Problem wurden durch den zum Interview einladenden Brief und durch die Darstellung der Forschungsarbeit vor dem Interview gelöst. Zudem musste sich der Interviewer als weitere vertrauensbildende Massnahme über überparteiliche Institutionen ausweisen. Beide Elemente - das Wissen des Interviewten über das Wissen des Interviewers sowie das über die institutionelle Einbettung entstandene Vertrauen - garantierten im Interview eine grössere Offenheit des Befragten, sowie die Bereitschaft mit dem Interviewer in eine Auseinandersetzung über den zu analysierenden Konflikt zu treten<sup>55</sup>.

Die Problematik der während des Interviews nur noch schwer trennbaren Unterscheidung der Rolle des Wissenschafters von der des politisch engagierten Beobachters wurde in der Analyse der Interviews angegangen, indem die Motive, die zu einer Aussage führten, auch auf diese verschie-

---

<sup>54</sup>Zu den Problemen, die während Interviews auftauchen können, vgl. die umfassende Aufzählung von Marin 1978: 246-276.

<sup>55</sup>Vgl. zur Diskussion und Validierung während Interviews Cremers/ Reichertz 1980: 241.

denen Rollen hin untersucht wurden<sup>56</sup>.

Die Vorteile dieser Interviewtechnik liegen vor allem in ihrer Flexibilität. Während des Gesprächs kann auf die angesprochenen Themen, auf die Besonderheiten der Situation, aber auch auf die Persönlichkeit des Interviewten eingegangen werden. In einem solchen Interview findet ein differenzierter Dialog statt, der mit einem standardisierten Fragebogen nie reproduziert werden könnte. Dies kann jedoch auch zum Nachteil werden, denn dieser differenzierte, im Interview erzeugte Problemhorizont zwingt den Forscher, ihn wieder einzugrenzen. Es stellt sich damit das Problem der Analyse der Daten.

### **Zur Analyse der Daten: Das vergleichende Vorgehen**

Die vergleichende Analyse dreier Fallbeispiele begründet sich damit, dass über die Spezifität der Fälle die Differenz zwischen den Fällen erkennbar wird und diese Differenzen Ausgangspunkt der Suche nach Ähnlichkeiten sein können. Zur Erarbeitung von Spezifitäten und Generalisierungen eignet sich die Kombination einer diachronen und einer synchronen Sichtweise auf die Fälle. Die diachrone Analyse ist eher fallorientiert und wird in der Logik der *historischen Rekonstruktion der Fälle* durchgeführt, während die synchrone Analyse eher durch theoretische Fragestellungen angeleitet ist (vgl. Cipolla 1988: 462ff.; Ragin 1987: 69-85).

---

<sup>56</sup>Zum Dilemma im Interview, sich sowohl dem Interviewten in seiner Alltagssprache und in seinem Diskussionsstil annähern zu müssen, wie die Rolle des Wissenschaftlers beizubehalten, vgl. Hron 1982: 451f.

### Die Spezifität des Falles: Zur diachronen Analyse

Das Festhalten von Wissen über Differenzen erfordert eine historische Analyse über den Ursprung und die Konsequenzen der Differenz. Ziel der historischen Analyse ist die Entwicklung von Phasen der urbanistischen Geschichte einer Stadt sowie die Bildung von Typen<sup>57</sup>. Es geht mir nicht darum, eine Art "Stadiengesetz" zu formulieren; vielmehr sollen die fallspezifischen Besonderheiten der Entwicklung in den Vordergrund gestellt werden. Das Vorgehen sieht hier in einem ersten Schritt davon ab, Vergleiche zu ziehen. Erst in einem zweiten Durchgang geht die vergleichende Perspektive in das Verfahren ein, indem auf die wesentlichen Dimensionen politischer Spiele und auf die stadtspezifischen Unterschiede hingewiesen wird. Die Intention der diachronen Sichtweise geht in Richtung eines strukturellen Verständnisses des Falles; die als wesentlich betrachteten Elemente politischer Spiele werden in ihrer historischen Veränderung betrachtet. Neue Akteurkonstellationen, veränderter Problemdruck und neue Spielregeln gehen als konstitutive zusammenhängende Elemente in die Rekonstruktion der politischen Spiele ein. Damit wird implizit das Allgemeine des Falles in der diachronen Sichtweise bevorzugt betrachtet und zur Konstruktion des Typus verwendet.

Die Typenbildung findet explorativ statt. Als heuristische Methode bildet sie die Voraussetzung für die Erklärung der als typisch geltenden Strukturen und Prozesse. Es soll also versucht werden, dem analysierten Konflikt eine historische Perspektive zu geben und die zu erwartenden

---

<sup>57</sup> Als Methode des Vergleichs wurde die Typenbildung von Max Weber eingeführt, vgl. Weber 1973: 186-262.

Elemente der Kontinuität im betrachteten politischen Spiel vorzeichnen<sup>58</sup>. Diese Ausgangsbasis zum Verständnis eines Falles soll vor allem die Differenzen zwischen den Fällen erklären und die Grundinformationen des Falles prägnant bezeichnen helfen, die dadurch in die synchrone Analyse eingehen können. Die "Objektive Hermeneutik" beschreibt diese vorgängige Rekonstruktion als Typenrekonstruktion. Die Typenrekonstruktion, die der Typusbildung entspricht, erlaubt dem Forscher die Bildung einer ersten intuitiven Ahnung bezüglich der zu interpretierenden Situation. Die darauf folgenden Interpretationen von Interviewtranskriptionen können so aufmerksamkeitsgelenkt stattfinden und den Rückschluss auf die "Normalität" und auf die Besonderheit des Falles unterstützen (vgl. Allert 1984: 56; Oevermann et al. 1980: 17f; Reichertz 1986: 240f). Das Datenmaterial der diachronen Analyse wurde in der ersten und zweiten Phase der Datenerhebung gewonnen. Die Ergebnisse der diachronen Analyse werden vor allem im zweiten Teil dargestellt.

### **Die Ähnlichkeit der Fälle: Zur synchronen Analyse**

Die synchrone Analyse lenkt das Augenmerk weg von fallspezifischen Regelmässigkeiten und betrachtet bevorzugt die fallübergreifenden Ähnlichkeiten, die oft gerade jene Elemente ausmachen, die sich der historischen Rekonstruktion entziehen. Im Vergleich zur diachronen Analyse kann deshalb die Interpretation in der synchronen Analyse von historischen

---

<sup>58</sup>Die Methode der Typenbildung schärft den Blick auf die Kontinuität von Fallgeschichten und schützt vor übereilten Schlüssen bezüglich der Notwendigkeit von Phänomenen, wie sie oft, wie Maurice (1989: 175-191) feststellt, in international vergleichenden Studien, die die historischen Dimensionen unterbeleuchten, vorgenommen werden.

Determinanten besser abstrahieren<sup>59</sup>. In der diachronen Analyse fallen die Unregelmässigkeiten gegenüber dem zentralen Trend der Geschichte eines Falles weniger ins Gewicht, wie Diani (1986: 218) feststellt, womit oft gerade neue Elemente, Innovationen, Anfänge von Veränderung nicht aufgenommen und zukunftsgerichtet interpretiert werden können<sup>60</sup>. Die synchrone Analyse dagegen pflegt geradezu die vertiefte Interpretation von Auffälligkeiten im Fallvergleich. Sie konzentriert sich auf wenige, als zentral erachtete Zusammenhänge zwischen den in der theoretisch angeleiteten Annäherung an die Fälle hergeleiteten Dimensionen. Es handelt sich um einen selektiven Fallvergleich, in dem die Fälle als Argumentationslogiken zur Herleitung von Generalisierungen eingesetzt werden.

Die für die synchrone Analyse wichtigsten Daten sind neben allen anderen Informationen und den Ergebnissen der diachronen Analyse die *transkribierten Interviews*<sup>61</sup> mit den wichtigsten Akteuren im jeweiligen stadtentwicklungspolitischen Konflikt. Zwölf davon wurden interaktionsanalytisch in Anlehnung an die "Objektive Hermeneutik" interpretiert<sup>62</sup>. Die

---

<sup>59</sup>In den Worten von Kohn (1987: 716): "I believe that where we find cross-national similarities, the most efficient strategy in searching for an explanation is to focus on what is structurally similar in the countries being compared, not on the often divergent historical processes that produced these social-structural similarities". Oder an einer anderen Stelle: "The Interpretation must be historically informed, but sociological interpretations, even of cross-national differences, are essentially trans-historical" (Kohn 1987: 729); vgl. auch Ragin/ Zaret 1983: 747f.

<sup>60</sup>Dies auch die zentrale Kritik von Benhabib (1981: 370f) an der Methode der Typusbildung von Weber.

<sup>61</sup>Bei der Transkription wurde ein einfaches Vorgehen gewählt: Alle Äusserungen während des Gesprächs wurden notiert. Zusätzlich wurden Pausen und emotive Veränderungen protokolliert (insbesondere Lachen oder Wut betonende Aussagen). Die im Durchschnitt eineinhalbstündigen Interviews lieferten etwa dreissigseitige Protokolle.

<sup>62</sup>Die Auswahl von zwölf Interviews ist relativ zufällig. Zufällig, weil im Prinzip in jedem Interview der Fall erkennbar ist. Relativ zufällig, weil vor allem die Interviews ausgewählt wurden, die aus meiner Sicht die wichtigsten oder "interessantesten" waren. Die

Transkriptionen wurden dabei als Texte behandelt, die von konkreten Interaktionen abgelöst sind und als Ausdruck allgemeiner Strukturen von Bedeutungen und Bedeutungsmöglichkeiten verstanden werden (vgl. Reichertz 1986: 226; Hopf 1982).

Handlungsleitend im interpretativen Vorgehen ist die Fragestellung der Untersuchung<sup>63</sup>. Das angewandte Verfahren der Sequenzanalyse beginnt mit der ausführlichen Interpretation der ersten Textszene. Die Interpretation der ersten Textstelle nimmt eine besonders wichtige Stellung ein, "weil der Befragte hier im Bemühen der angemessenen Selbstpräsentation und der angemessenen Situierung seiner weiteren Textproduktion sich besonders Mühe gibt und seine Texte sowohl im Hinblick auf die Rationalisierungsbedürftigen Antriebe besonders leicht auszulegen sind und weil die ersten Seiten, gewissermassen wie eine <Ouvertüre>" (Oevermann et al. 1980: 44), die wichtigsten Textelemente bereits anschneiden und ein "Mikroformat der Fallstruktur" abgeben<sup>64</sup>.

Das Textanalyseverfahren ist nicht technisch, sondern intuitiv<sup>65</sup>. Wichtig

---

Anzahl der Interviews, zwölf, ist ein Resultat der zeitlichen Beschränkung der Untersuchung, aber auch des sich während der Interpretation einstellenden Eindrucks, mit anderen Interviews keine neuen, für die Fragestellung relevanten Interpretationen gewinnen zu können.

<sup>63</sup>Was auch einer Art "abkürzender Suchstrategie" entspricht (Oevermann 1983: 246).

<sup>64</sup>Vgl. zum Verfahren insbesondere auch Oevermann 1979: 395ff; Reichertz 1986: 120ff.

<sup>65</sup>Dem Problem, Intuition als methodische Anleitung in dieses Verfahren zu integrieren und damit einen intersubjektiven Nachvollzug der Interpretationsleistung infrage zu stellen, wurde damit begegnet, dass die Interpretationen in einem Prozess der Konsensbildung zwischen den an der Untersuchung beteiligten Forschern entstanden. Damit wurde zum Teil die Intuition mit intersubjektiv nachvollziehbaren Argumenten ergänzt (vgl. zu dieser Kritik vor allem Fuchs/ Wogens 1986; zur Gruppenarbeit als Fehlerkorrektiv bei hermeneutischen Verfahren: Kellerhof/ Witte 1990).



und konstitutiv ist die Interpretationsmaxime, die besagt, dass Texte in ihrer Zeitlichkeit, das heisst Schritt um Schritt, interpretiert werden sollen, damit "die Sequenzanalyse der Struktur der Möglichkeit bietet, sich selbst zum Vorschein zu bringen" (Reichert 1986: 249). Die Theoriebildung über dieses Verfahren kann als Erkenntnissammeln bezeichnet werden. Jede vorgehende Interpretation wird im Laufe weiterer Interpretationen überprüft, modifiziert oder falsifiziert. Die mit Texten vereinbaren Interpretationen werden in den Bestand der Erkenntnis aufgenommen, oder wie Oevermann et al. (1979: 395) ausführt:

"Jeder Fall führt zu einer Interpretation in allgemeinen Begriffen, aus der sich - zunächst spekulativ im Hinblick auf die geringe Zahl von Merkmalsträgern - allgemeine theoretische Sätze herauschälen lassen. Diese fassen wir als Paradigmen von theoretischen Möglichkeiten auf. Jeder neue Fall gibt Anlass, diese Möglichkeiten auszubuchstabieren, anzureichern und aus dessen revidierter Perspektive die vorausgehenden Fallinterpretationen zu reformulieren. Je intensiver man die ersten Fälle einer Untersuchungsreihe untersucht und ausgeleuchtet hat, desto aussagekräftiger und zeitsparender gelingen die weiteren Fallanalysen".

Die Interviewinterpretationen werden in diesem Sinn in generalisierender Absicht vorgenommen. Die erkannten Strukturmerkmale werden als jene interpretiert, welche die Stadtentwicklungspolitik der achtziger Jahre prägten. Sie erlauben insbesondere die Erarbeitung der Problemsicht der Akteure wie die Rekonstruktion des vermuteten regelhaften Verhaltens der spezifischen Rollen zuteilbaren Akteure.

Die Interpretationen werden im dritten und vor allem im vierten Teil dieser Arbeit vorgestellt. Die Interviews erscheinen im Text

- in erster Linie als Textstellen, die in generalisierender Absicht interpretiert werden;
- als Illustrationen von Aussagen und
- als Quellen, die Argumente stützen.

Die einzelnen Interviewstellen werden aus Gründen der Vertraulichkeit anonymisiert. Interpretationen der Interviews werden mit dem Wissen über Zusammenhänge aus der historischen Rekonstruktion ergänzt. Zusätzlich werden die Interviews illustrativ verwendet, indem typische Aussagen aus Interviews angeführt werden<sup>66</sup>.

### Überleitung

In der politologischen Stadtforschung tauchen sinnverstehende Methoden selten auf, so dass diese Arbeit aus methodischer Sicht ein Fallbeispiel der Anwendung solcher Methoden darstellen will. Die Vorteile der sinnverstehenden Methoden liegen *in theoretischer Hinsicht* nicht auf der Ebene der detaillierten Deskription von einzelnen Dimensionen, sondern vielmehr in der Möglichkeit, Schritt für Schritt Aussagen genauer zu formulieren. Es wurden in diesem Sinn Erklärungen nicht im Vorfeld der Untersuchung über die Bildung der zu messenden Dimensionen vorweggenommen, sondern im Verlauf der Untersuchung nach Aussagen

---

<sup>66</sup>In dieser Funktion werden die Interviews in italienischer Sprache übersetzt. Werden Interviewinterpretationen vorgestellt, verbleiben die Interviews in der Originalsprache (mit Ausnahme der schweizerdeutschen Texte, die wortwörtlich ins Hochdeutsche übertragen sind).

über die gesellschaftliche Wirklichkeit gesucht.

Der Zugang zum analysierten Fall über Interviews als parizipative Methode erlaubte zudem *in praktischer Hinsicht* eine Annäherung von Forscher und Politiker und bereits dadurch einen partiellen Praxisbezug der Analyse (vgl. Ulrich 1987: 331; Hoffmann-Riem 1980: 325-338). Dieser Praxisbezug findet sich auch in der folgenden Analyse, indem sie sich an der Sprache der Akteure und auch an deren Fragen orientiert. In der folgenden Analyse sollte deshalb die Absicht erkennbar sein, Wissenschaft an praktische Fragen in der Stadtentwicklungspolitik anzukoppeln<sup>67</sup>.

Die angewandte Methode sollte zu einem Aufbau der Arbeit führen, der von einer Interviewinterpretation ausgeht und diese soweit auslegt, bis der Fall in seiner Struktur erkennbar und damit theoretisch interpretierbar ist. Doch wurde von diesem Vorgehen, dass dem Forschungsablauf entspricht, abgesehen, um an Verständlichkeit zu gewinnen. Die Darstellung der Ergebnisse geht genau umgekehrt vor, indem erst ganz allgemein das Umfeld eines Falles beschrieben wird, um darauf aufbauend, immer spezifischer, auf den Fall eingehen zu können. Die Darstellungsstrategie ist in der folgenden Tabelle 3 vorgestellt. In der linken Kolonne sind die Teile der Arbeit aufgeführt, in der mittleren Kolonne die Ziele, die ich mir für die einzelnen Teile gesteckt habe und in der rechten Kolonne die Daten, die hauptsächlich zur Erarbeitung der Kapitel verwendet wurden.

---

<sup>67</sup>Zur Umsetzung sozialwissenschaftlicher Forschung vgl.: Cattacin/ Kleger/ Kühne/ Rüegg 1989.

**Tabelle 3: Vorgehen bei der Darstellung der Ergebnisse**

Teil der Arbeit (Kapitel)	Ziel	Hauptsächlich verwendete Daten
Stadtgeschichten (II.)	Typen der Stadtentwicklung (historischer Hintergrund)	Sekundärliteratur
aktuelle Problemwahrnehmung der zentralen Akteure (III.1.)	Subjektive Wahrnehmung der Akteure vom Hintergrund ihres Handelns	Sekundärliteratur Interviewinterpretationen
Darstellung der stadtentwicklungspolitischen Konflikte (III.2-5)	Grundsätzliche Informationen, materielle Ausgangslage	Sekundärliteratur Interviews (illustrative Verwendung)
Strategien der Akteure und ihre Einbettung in Spiele (IV.1-3)	Darstellung der Mechanismen, die zu kollektivem Handeln führen	Interviewinterpretationen
Bedingungen des Regierens (IV.4 , Schlusswort)	Systematische Darstellung der Probleme in der politischen Organisation der Stadtentwicklung	Ergebnisse der Untersuchung

## **II. Die politische Organisation der Stadtentwicklung in Florenz, Wien und Zürich aus historischer Sicht**

Die historische Rekonstruktion der politischen Organisation der Stadtentwicklung der drei untersuchten Städten beruht weitgehend, wie bereits ausgeführt, auf Dokumenten und Sekundärliteratur, doch fließen ebenfalls Interpretationen aus den Interviews ein. Die *historische Rekonstruktion* wird versuchen, die zentralen Dimensionen der Stadtentwicklungspolitik in den letzten vierzig Jahren aufzuzeichnen, um die drei Städte als Typen identifizieren zu können. Sie reicht bis in die achtziger Jahre und hört dort auf, wo die analysierten Konflikte und Projekte einsetzen. Insbesondere stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche Phasen durchläuft die Stadtentwicklung?
- Was sind die wichtigsten Inhalte der stadtentwicklungspolitischen Auseinandersetzung in diesen Phasen (der zentrale urbanistische Diskurs)?
- Welche Akteure beeinflussen massgeblich die Stadtentwicklung (die dominanten Akteure)?
- Welche Verfahren spielen die wichtigste Rolle in den verschiedenen Phasen (die zentralen Regeln)?

Das Ziel der Darstellung der Stadtgeschichten von Florenz (1.), Wien (2.) und Zürich (3.) besteht darin, die historische Erfahrung der Akteure aufzuzeichnen, vor deren Hintergrund diese heute handeln.

### **1. Klientelistische Stadtentwicklungspolitik in Florenz: Der Florentiner Immobilismus**

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickeln sich in Italien vor allem die vier Grossstädte Rom, Mailand, Neapel und Turin, und der italienische Agrarsektor beschäftigt rund 40% der Erwerbstätigen. Erst in den sechziger Jahren überträgt sich die Urbanisierung grosser Räume auf die mittelgrossen Städte Genua, Palermo, Bologna und Florenz, während zu diesem Zeitpunkt die Metropolen bereits ihr Wachstum verlangsamen. In den folgenden Jahren verlagert sich dieser Prozess auf weitere mittlere und danach auf die kleinen Städte; in den Grossstädten stagniert oder sinkt der Bevölkerungsbestand. Mitte der achtziger Jahre wächst die Bevölkerung in Italien nicht mehr; der Agrarsektor wird zurückgedrängt und beschäftigt lediglich noch 10% der Bevölkerung (vgl. Becchi Collidà 1984).

Neben diesen quantitativen Transformationen vollziehen sich in Italien auch qualitative Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur. Während die fünfziger und sechziger Jahre noch von der Nord-Süd-Dialektik gekennzeichnet sind, entwickelt sich als Reaktion auf die Strukturveränderungen der siebziger Jahre ein dritter Pol der Klein- und Mittelbetriebe in den Regionen des von Bagnasco (1977) sogenannten "Dritten Italiens" (*terza Italia*). Es sind dies die nordöstlichen und Zentrumsregionen, in denen sich die kleine und mittlere Industrie entfaltet.

In diesem Dritten Italien gelingt es den kleinen und mittleren Städten jenes soziale Netz der Bildung, des Gesundheitssystems, der Kultur und

des Sports zu realisieren, das diesen Städten eine den Grossstädten qualitativ ebenbürtigen Lebensstandard sichert. Das polyzentrische Stadtsystem in diesen Regionen erleichtert die homogene und ausgeglichene sozio-ökonomische Entwicklung. Im Gegensatz zu den kontinental-europäischen Entwicklungen entstanden in Italien (aber auch in Spanien) keine "Zentren der Reichen" im Grünen: Die italienischen Städte bleiben bevorzugte Wohngebiete mit allen Zentrumsvorteilen, während die peripheren Räume relativ benachteiligt sind.

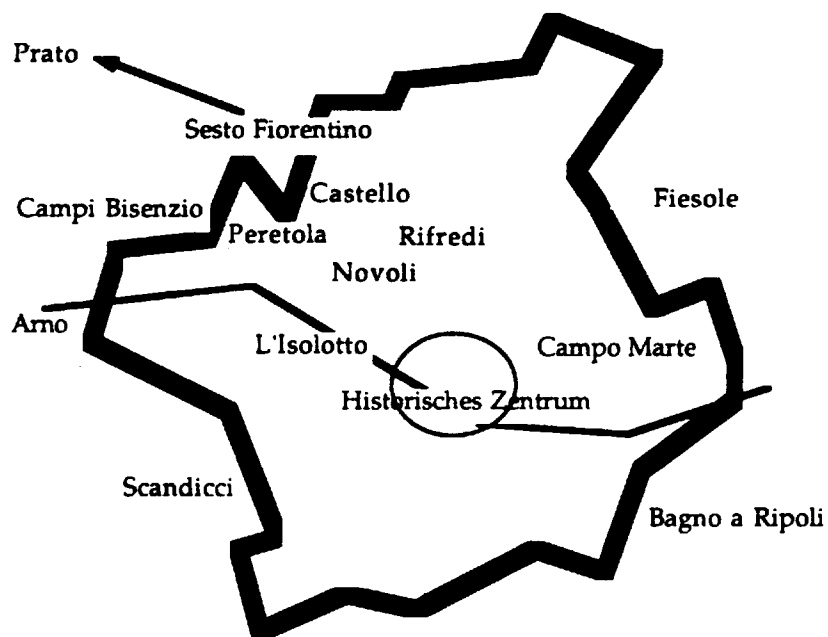
Zu diesem Bild gehört auch die unterschiedliche Bautätigkeit in zentralen und peripheren Zonen. In Italien kann durch eine den Hausbau fördernde Kreditpolitik der Zugang zum eigenen Haus auch niedrigen Einkommenschichten offen gehalten werden; sie müssen sich jedoch in den Peripherien niederlassen. Die kostspielige Stadtnähe kann so nur noch durch den sozialen Wohnungsbau legal garantiert werden. Die illegale Gegenteilstendenz - die verbreitete unbewilligte Bautätigkeit in den Peripherien von Gross- und Mittelstädten - wird dann zum verständlichen sozialen Phänomen der Zentrum-Peripherie-Trennung: In den letzten fünfzehn Jahren wurden auf diese Weise über die Hälfte der Wohnungen vor allem im Zentrum und im Süden Italiens erstellt, was in diesen Gebieten zu einer Spezifität der Suburbanisierung Italiens führte, die als pauperistische Variante des "urban sprawl" bezeichnet werden kann (vgl. Padovani 1988).

In dieser Dialektik von Peripherie und Zentrum ist auch die bauliche Entwicklung von Florenz zu sehen (vgl. zur Orientierung Abbildung 2);

oder, wie Campos Venuti (1987: 214) ausführt:

"Lo sviluppo urbano di Firenze nell'ultimo secolo è segnato dalla giustapposizione di nuovi tessuti a caratteristiche relativamente omogenee, oltre che dalla trasformazione progressiva dell'uso (e solo in parte della forma) attribuito ai tessuti precedenti. Questi tessuti mantengono tutt'oggi caratteri omogenei e necessitano di interventi di razionalizzazione e di trasformazione rispettivamente differenziati".

Abbildung 2: Florentiner Territorium und zentrale im Text erwähnte Orte



Das *historische Zentrum* wie die Stadt des 19. Jahrhunderts haben ihre Funktion radikal zugunsten einer starken Tertiarisierung verändert. Bereits in den sechziger Jahren richtet sich die Stadtplanung in Florenz auf die Konservierung und funktionale Umnutzung des historischen Zentrums aus. Seitdem ist der um das historische Zentrum im 19.



Jahrhundert entstandene Stadtteil neben der funktionalen auch einer morphologischen Transformation unterworfen. Den historischen Räumen von Florenz zuzurechnen sind auch die kleinen Zentren an der Via Pistoiese (Petriolo, Quaracchi, Brozzi) zuzurechnen, die bisher nicht geschützt wurden und, auch im Zuge des sozialen Wohnungsbaus, starke Veränderungen erfahren haben.

Rund um die Stadt des 19. Jahrhunderts entsteht zwischen den beiden Weltkriegen ein heute als *Zwischenzone* erkennbarer Raum, der in seinen Dimensionen der Stadt des 19. Jahrhunderts gleicht. In diesem Gebiet stellt sich heute das Problem der verkehrstechnischen Verbindungen zu Aussen- wie Innenräumen, das vor allem dadurch entsteht, dass die Umfahrungsstrasse zwischen Zentrum und Vororten liegt (vgl. Re 1983). Für die von Bevölkerungsschichten mit niedrigem Einkommen (die in den Gebieten zwischen der Eisenbahn und dem Gebiet der Cascine, in den Quartieren des Oltrarno, am Viale Giannotto, an der Via Pisana und in Teilen des Quartiers Campo Marte leben) ist das Problem der Sanierung und Aufwertung der Gebäude akut.

Der äusserste, nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene, *Stadtgürtel* zeigt die grössten Diskontinuitäten. Nur im nördlichen Teil verbinden sich die Bauten mit den anderen Stadtteilen. Die grösste Ansiedlung ist im Nordwesten im Gebiet um Novoli. Diese Teile von Florenz weisen alle negativen Eigenschaften der Peripherie auf (Campos Venuti 1987: 216).

Die Problematik der peripheren Räume verschärft sich vor allem dadurch, dass der soziale Wohnungsbau in diesen Gebieten ohne den Einbezug

ökonomischer Entwicklungen stattfindet, was zu monofunktionalen Räumen führt und die Peripherien zu Schlafstädten degradiert. Besonders das Gebiet von Novoli im äusseren Stadtgürtel leidet an der bisher fehlenden urbanistischen Entwicklungsplanung. Die strategisch gute Lage von Novoli als Verbindung zwischen Florenz und Prato kann durch diese unorganische Entwicklung nicht ausgenutzt werden und wirkt eher als negativer, Veränderungen bremsender Faktor. Auch die letzten beiden realisierten grösseren Bauprojekte in der Florentiner Peripherie, in den Quartieren Torri-Cintoia und Le Piagge, passen in dieses Bild offener Entwicklung und zeichnen sich gleichfalls durch ihre mangelnde Kohäsion mit der Stadt wie durch die fehlenden Infrastrukturen aus.

Die *ausserurbanen Räume* sind durch zwei Erscheinungsbilder charakterisierbar:

- Gebiete mit landwirtschaftlicher Nutzung in den Peripherien im Westen nördlich und südlich des Arno und relativ kleine Überschwemmungsgebiete an den östlichen Ufern des Arno;
- Gebiete auf den Hügeln rund um die Stadt, die mit Bäumen bepflanzt und vor allem mit vereinzelt Wohnhäusern verschiedener Epochen bebaut sind.

Diese Gebiete stellen heute die aus ökologischer Sicht zu konservierenden Grünflächen dar, wobei im ersten Raum die landwirtschaftliche Komponente, im zweiten Raum die landwirtschaftlich-kulturelle Komponente auszubauen wären.

Die Siedlungsstruktur hat sich in der Nachkriegszeit ebenfalls in der Dialektik von Zentrum und Peripherie radikal verändert. Die Bevölkerungsentwicklung in der Kerngemeinde stagniert seit zwanzig Jahren und in nächster Zukunft ist mit einem Rückgang zu rechnen (Masci 1983: 95). Die Gürtelzonen wachsen dagegen in den sechziger Jahren noch stark an. Scandicci in südwestlicher Richtung überholt bevölkerungsmässig Sesto Fiorentino, das in der geplanten Wachstumsrichtung Nordwesten liegt, und wird zur grössten Gürtelgemeinde.

### **Sozio-ökonomische Entwicklungsmerkmale von Florenz**

Die sozio-ökonomische Entwicklung von Florenz gleicht den nationalen Tendenzen und zeichnet sich im Vergleich zum kontinentalen Europa durch ein schlecht ausgebautes System öffentlicher Verkehrsmittel aus. Dem Boom der Tertiarisierung folgt in Italien die ökonomische Krise Mitte der siebziger Jahre. Der Krise wird mit einer Intensivierung des Einsatzes neuer Technologien und einer Politik der Deregulation begegnet. Die kleinen und mittleren Betriebe erleiden durch ihre beschränkte Kapitalstärke, welche die technologische kostenintensive Innovation verhindert, ebenfalls Rückschläge und stellen das in den siebziger Jahren durch das Dritte Italien erreichte Gleichgewicht wieder infrage. Das Pendel schlägt so wieder zugunsten des nordwestlichen Dreiecks Mailand-Turin-Genua aus, das auf den kapitalintensiven Technologiesektor setzt. Eine Antwort auf die Verringerung des wirtschaftlichen Potentials des Dritten Italiens bleibt auch wegen der Schwäche des Transportsystems aus<sup>68</sup>. Diese

Schwäche unterstützt die Beibehaltung eines atomisierten Wirtschaftssystems zu einem Zeitpunkt, der eine Koordination von Politik und Wirtschaft erfordert.

In Florenz beginnt der Exodus vom Land in die Stadt nach dem Zweiten Weltkrieg. In den sechziger Jahren setzt sich dieser fort, doch erhöhen sich die Schwierigkeiten, im sekundären Sektor zu Beginn der Deindustrialisierungsphase einen Arbeitsplatz zu finden. Zwischen 1963 und 1964 setzen die ersten Krisenzeichen im sekundären Sektor ein, die eine erste Restrukturierungsphase einleiten. Die mittlere Beschäftigung sinkt von 7,5 Angestellten pro Betrieb 1961 auf 6,3 Angestellte 1971, und die Betriebe beginnen von zentrumsnahen Gebieten wegzuziehen. Die Gemeinde Florenz sieht den Industriesektor von 40,4% der arbeitenden Bevölkerung 1961 auf 28,9% 1971 schrumpfen. Sehr viele Gewerbebetriebe, besonders nach der Überschwemmung von 1966, siedeln sich in den neun Gürtelgemeinden rund um Florenz an.

Florenz selbst erlebt eine starke Ausdehnung des Tertiärsektors, der seit 1961 über 100'000 Angestellte (64,2% aller Beschäftigten) aufnimmt. Einen starken ökonomischen Entwicklungsfaktor stellt dabei der Tourismus dar. 1971 werden beinahe fünf Millionen Touristen verzeichnet. Neben dem traditionellen Tourismus verstärkt sich immer mehr der Messe- und Aus-

---

<sup>68</sup>Die Schwäche des Transportsystems kennzeichnet nicht nur das Dritte Italien, sondern ist eines der zentralen Merkmale des italienischen Wirtschaftssystems. Die Tertiarisierung der Wirtschaft in Italien kann heute weder auf eine Dezentralisierung ihrer Leistungen noch auf ein schnelles metropolitanes, die Zentrumsfunktionen besser auslastendes Transportsystem zählen. Ganz im Gegenteil setzt Italien noch in den achtziger Jahren auf den Strassenverkehr, der bereits drei Viertel des Personen- und Warenverkehrs absorbiert, während die Bahnen rund zehn Prozent dazu beitragen.

stellungstourismus, der Florenz zu einem der wichtigsten Messestandorte Italiens werden lässt.

Eine wichtige Erscheinung der sechziger Jahre ist die Entwicklung unterschiedlicher Wirtschaftsmodelle im Raum Prato-Florenz. Baldeschi (1983: 66) vermutet, dass selbst die Reifegrade der Wirtschaftsmodelle sich immer mehr unterscheiden und sich in diesem Raum differenzierte Produktionsarten, Distributionsarten und Arten der Gewinnzirkulation herausbilden. Ende der sechziger Jahren haben sich Gemeinden mit früher ähnlichen sozio-ökonomischen Modellen spezialisiert: Aktivitäten des Tertiärsektors und der mechanischen Industrie befinden sich im Raum Florenz; die Textilindustrie befindet sich im Bisenziotal im Norden von Florenz; Prato stellt eine Zwischenposition dar, während landwirtschaftliche Tätigkeiten als Haupterwerb sich im Raum südlich von Florenz um Greve und San Casciano finden. Der Raum Prato-Florenz selbst ist wirtschaftlich nur schwach integriert. Während die kommerziellen und tertiären Aktivitäten von Florenz die ganze Region anvisieren, nimmt die Hauptstadt der Toskana für die umliegenden Gemeinden keine bedeutende Stellung als Absatzmarkt ein, da deren Industrien stark exportorientiert sind oder aber lediglich lokale Absatzmärkte besitzen. Ein weiterer Indikator für die schwache Integration dieses Wirtschaftsraums ist die seltene Vertretung von Unternehmungen, die in Florenz lokalisiert sind, im umliegenden Territorium. Insgesamt nimmt auch das ökonomische Gewicht von Florenz in den sechziger Jahren in der Region ab<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup>Die Abnahme der Bedeutung der Zentren der Region hängt sicher auch mit der auftretenden Stagnation des Bevölkerungswachstums im Florentiner und Prateser Raum zusammen.

Die siebziger Jahre bestätigen die vorgezeichneten Linien der sozio-ökonomischen Entwicklung. Die Toskana gehört weiterhin zu den entwickeltsten Regionen Italiens. Die Industrialisierung rund um Florenz setzt sich eigendynamisch und zuungunsten der Gemeinde Florenz fort. Florenz muss einen weiteren Verlust des sekundären Sektors von 34,4% 1971 auf 29,4% 1981 hinnehmen. Der tertiäre Sektor expandiert weiter und erreicht 1981 122'729 Beschäftigte oder rund 70% aller Beschäftigten. Der Tourismussektor hebt sich in diesem Wachstum hervor und führt zu einer relativen Dequalifizierung des tertiären Sektors von Florenz. Er profitiert von sechs Millionen Besuchern im Jahr, was die Modernisierung und Restrukturierung der Tourismuslogistik zur Folge hat. Die Gemeinde Florenz zählt ungefähr 400 Hotels und bietet 80% aller Betten der Provinz Florenz an.

### **Die Florentiner Stadtentwicklungspolitik**

In Italien ist die Stadtentwicklungspolitik von der Erstarkung der linken und reformistischen Kräfte auf kommunaler Ebene geprägt. Die urbanistische Politik der Linken baut in den sechziger Jahren auf einer Kritik des Bodenrechts auf. Den Stadtregierungen in den roten Regionen gelingt es, eine reformistische Politik der qualitativen Bodennutzung zu realisieren. Trotz des Wahlerfolgs der Linken 1975 verbreitet sich diese Politik jedoch nicht in allen Städten. Denn die Einheit der politisch-urbanistischen Kultur geht infolge der nicht erkannten strukturellen Veränderungen der siebziger Jahre im Bereich der Technologie und der Umwelt verloren. Dies be-

wirkt neue Widersprüche in der Stadtpolitik der Linken, einerseits zwischen Massnahmen gegen die Umweltverschmutzung in der Stadt und den Förderung des Verkehrs, andererseits zwischen den hohen Energiepreisen und dem Bau umweltverschmutzender energieerzeugender Kraftwerke (vgl. Aiken/ Martinotti 1982). Auch wird der Orientierungswechsel der der Investoren nicht programmatisch umgesetzt: Nach Jahren der Vorherrschaft der absoluten Renten auf dem Immobilienmarkt setzen sich mehr und mehr die Differentialrenten als Bezugspunkt der Investoren durch. Ein drittes Moment ist entscheidend zum Verständnis der fehlenden programmatischen Veränderungen: In den italienischen Grossstädten scheiterten urbanistische Programme an der massiven Konfrontation mit der bürgerlichen Öffentlichkeit und den Kapitalinvestoren, die auf eine mangelnde Integration dieser Interessen zurückzuführen ist. Wichtig für das Scheitern einer neuen linken urbanistischen Politik ist zweifellos auch, dass die städtische Politik nicht durch eine entsprechende nationale politische Basis mitgetragen wird. Ganz im Gegenteil ist seit den achtziger Jahren im Zuge der Deregulationsmassnahmen eine Gegenreform der Gesetzgebung bezüglich der Stadt- und Raumplanung im Gang, die durch die parlamentarische Minderheit der Linken nicht gestoppt werden kann (vgl. Benevolo 1979). 1980 führt ein in diesem Trend liegender Entscheid des Verfassungsgerichts bezüglich der Aufhebung des Gesetzes von 1977 zum Bodenmarkt zu einer Neuorientierung der urbanistischen Politik. Enteignungen werden erschwert und Projekte lassen sich nur noch in geschwächter Verhandlungsposition und mit privaten Investoren realisieren. Planungen müssen sich dadurch immer mehr den Marktbedingungen ungesteuerter Expansion anpassen (vgl. Campos Venuti 1988).

Die urbanistische Gesetzgebung reduziert sich auf wenige kaum implementierbare Bestimmungen und geht auf das nationale Gesetz von 1942 (Gesetz 1150) zurück, das Bauen und Landbesitz eng verbindet. Erst mit der Nachkriegsverfassung wird der Bau von Gebäuden und der Landbesitz auch durch spezielle soziale Richtlinien verbunden. Die Stadt- und Raumplanung fällt gemäss dem Artikel 117 der Verfassung in den Kompetenzbereich der Regionen. Diese Kompetenz besteht im wesentlichen in der gesetzlichen Regelung der regionalen Raumplanung und in deren Verwaltung. Die Regionen setzen in ihren urbanistischen Plänen vor allem Grenzen der Überbauung fest und bestimmen, welche Gemeinden obligatorisch oder fakultativ Richtpläne zu erstellen haben. Zum Plan kann sich jeder äussern und Veränderungen vorschlagen. Die Erklärung der Verbindlichkeit des Planes geschieht durch die Region, die auch das Recht hat, Änderungen anzufügen<sup>70</sup>. Der Plan teilt kommunale Gebiete in Zonen auf und bestimmt deren Nutzung und Aussehen. Zudem wird darin festgelegt, in welchem (verbindlichen) Zeitraum sich das Territorium zu verändern hat. Unterhalb dieser generellen Planungsebene finden sich

---

<sup>70</sup>Doch treten diese kommunalen Richtpläne erst über einen Erlass der nationalen Regierung in Kraft. Das Verfahren der Verbindlichkeitserklärung ist komplex. Massgeblich dafür verantwortlich sind insbesondere die vielen daran beteiligten bewilligenden Behörden: Nachdem der Richtplan von der kommunalen Regierung dem Gemeinderat vorgeschlagen wird, dieser ihn absegnet, geht der Richtplan an eine technische Kommission der Regierung (*commissione regionale tecnica amministrativa, crta*), die den Plan begutachtet und der regionalen Regierung zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt. Diese Kommission kann auch konkrete Änderungen vorschlagen. Die Regierung der Region muss darauf den Plan dem regionalen Parlament vorstellen. Das Parlament bespricht den Plan in einer Kommission (*quinta commissione*), die ebenfalls Änderungsvorschläge formuliert. Das regionale Parlament diskutiert schliesslich den Plan und kann verbindliche Änderungen der Gemeinde diktieren. Danach geht der Plan zurück an die Gemeinde, die ihn korrigiert, erneut durch den Gemeinderat absegnet und zur Bewilligung an die regionale Behörde zurückschickt. Lediglich die technische Kommission und die regionale Regierung können den Plan dann noch ändern. Wird er auf dieser Stufe akzeptiert, braucht es noch ein Dekret der nationalen Regierung, damit der Richtplan rechtskräftig wird.



verschiedene weitere Planungsinstrumente:

- Zonenpläne, die detailliert ein Gebiet beschreiben (*piani particolari*),
- Bebauungspläne und Nutzungspläne, welche Ergebnisse von Aushandlungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren festhalten (*piani di lotizzazione convenzionati*),
- Nutzungspläne für spezielle Nutzungen wie durch den öffentlichen Wohnungsbau (*piani per l'edilizia economica e popolare*),
- Nutzungspläne, welche die Industriegebiete festlegen und
- Variantenpläne, die Varianten zum generellen Richtplan darstellen und der gleichen Genehmigungspraxis wie der Richtplan unterstellt sind.

Die urbanistische Gesetzgebung beruht im wesentlichen auf der Unterscheidung zwischen Landbesitzrecht und Bebauungsrecht. Jede bauliche Transformation untersteht der Bewilligung durch den Bürgermeister der betroffenen Gemeinde und einer Gebührenpflicht für die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen, die zwischen fünf und zwanzig Prozent der Baukosten variiert und durch die regionale Gesetzgebung festgelegt ist<sup>71</sup>.

Bereits diese Aufzählung der Planungsinstrumente weist auf eine relativ komplexe Entscheidungsstruktur in der Stadtentwicklungsplanung hin, deren zentralen Merkmale sind:

- Die Interdependenz der Entscheidungsebenen; insbesondere spielt die regionale Ebene in der Stadtentwicklung eine wichtige Rolle. Sie erstellt die regionalen Pläne, in denen Richtlinien für die Gemeinden formuliert

---

<sup>71</sup>Vgl. zur Urbanistikgesetzgebung und zur urbanistischen Geschichte Italiens seit dem Zweiten Weltkrieg: Secchi 1984.

sind und kontrolliert, wie bereits erwähnt, die kommunale Planung.

- Die geringe Autonomie der lokalen Ebene; es besteht erst seit kurzem eine sehr beschränkte lokale Finanzautonomie. Der Grossteil der Finanzen wird vom Zentralstaat verwaltet.

Die wichtigsten in der Stadtentwicklungspolitik zum Tragen kommenden politischen Organe auf Gemeindeebene sind:

- Der *Gemeinderat (consiglio)*. Dieser wird alle fünf Jahre über die sogenannten Administrativwahlen<sup>72</sup> bestellt und hat legislative Funktionen;
- Die *Regierung (giunta)*. Sie wird aus den Mitgliedern des Gemeinderats gestellt und vom Gemeinderat gewählt; sie nimmt die exekutiven Funktionen wahr und unterteilt sich in Funktionsbereiche, die sogenannten *Assessorate*. Die Zahl der Assessorate ist beschränkt und hängt von der Grösse der Gemeinde ab. Florenz mit weniger als 500'000 Einwohnern darf höchstens zwölf Assessorate stellen. In der Stadtentwicklungspolitik nehmen das Stadtplanungs- und das Verkehrsassessorat eine zentrale Stellung ein, werden doch in diesen Einheiten die relevanten Entwicklungs- und Verkehrspläne erstellt.
- Der *Bürgermeister (sindaco)*. Er ist Mitglied des Gemeinderats und wird vom Gemeinderat gewählt; die Wahl geschieht auf der Basis eines Programms, das mindestens von einem Drittel der Gemeinderäte

---

<sup>72</sup>In der Bezeichnung Administrativwahlen (*elezioni amministrative*) steckt bereits eine ganze Menge italienischer Geschichte: Zur Zeit des Faschismus wurde die kommunale Autonomie und Demokratie abgeschafft. Die Gemeindeebene existierte als Verwaltungsebene. Die politischen Entscheidungen wurden auf nationaler Ebene gefällt. Im Nachkriegsitalien wurde die demokratische Verfassung der Gemeinden zwar wieder eingeführt, doch blieb die Unterscheidung zwischen politischer nationaler Ebene (das Parlament und der Senat, die in den politischen Wahlen, den sogenannten *elezioni amministrative*, bestellt werden) und administrativer lokaler Ebene bestehen. Erst seit den siebziger Jahren ist eine Trendumkehr festzustellen, die Ferrari (1988:68) im Konzept "von der staatlichen (bürokratischen) Lokalverwaltung zur autonomen (demokratischen) Kommunalverwaltung" zusammenfasst.

unterschrieben ist und unter anderem auch den Namen des Bürgermeisterkandidaten und die Liste der Regierungsmitglieder enthält. Für die Wahl muss dieses Dokument von der absoluten Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder angenommen werden. Gelingt es dem Gemeinderat nicht, innerhalb von sechzig Tagen<sup>73</sup> nach seiner Wahl eine Regierung zu stellen, wird der Gemeinderat aufgelöst und die Gemeinde bis zu den Neuwahlen durch einen vom Staatspräsidenten eingesetzten Beamten (*commissario*) verwaltet (vgl. Vandelli 1991).

Mitbestimmungsmöglichkeiten sind in der italienischen Kommunalverfassung nur in einer sehr geringen Masse vorgesehen. Neben machtlosen Quarterräten existiert seit kurzem das sogenannte konsultive Referendum, auf das ich später eingehen werde<sup>74</sup>.

### **Die Trennung von Planung und Politik in der Florentiner Stadtentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg**

Die linke im November 1946 gewählte Regierung von Florenz widmet sich primär dem Wiederaufbau der vom Zweiten Weltkrieg stark angeschlagenen Stadt (vgl. Zoppi 1982). Die Stadtregierung wird von Kommunisten angeführt; ihr gelingt die Reorganisation der Verkehrsmittel und der öffentlichen Dienste, die Sanierung der Kommunalbilanz, die Wiedererstellung und Neukonstruktion von Wohnsiedlungen. Kurz vor den kommunalen Wahlen von 1951 schlägt die Regierung ein vom Urbanisten Detti erarbeitetes *Konzept der Stadtentwicklung* (das *Planungsschema*

---

<sup>73</sup>Diese zeitliche Befristung ist neu. In der vorhergehenden Gesetzgebung wurden Massnahmen lange Zeit aufgeschoben und Gemeinden blieben dadurch oft monatelang ohne Regierung.

<sup>74</sup>Zur italienischen Kommunalverfassung vgl.: Legge 8. giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*; Ferrero 1983; Ferrari 1988.

genannt wird) vor (vgl. Detti 1982; Musco 1982). Die Ziele des Konzepts werden aus modellhaften Überlegungen hergeleitet, die weniger der konkreten Situation von Florenz als der raumplanerischen Diskussion entspringen. Im Gegensatz zur Stadt- und Raumplanung im Faschismus wird die Relation zwischen Kultur und Politik umgekehrt. Die Politik wird zum Mittel der Stadt- und Raumplanung. Die Planer setzen sich zum Ziel, Florenz von den eisernen Regeln der Bau- und Landrendite zu befreien (vgl. Michelucci 1982). Doch bedeutet diese Umkehrung im Endeffekt eine Trennung der Stadt- und Raumplanung als Disziplin von den realen Überlegungen zur Stadtentwicklung der Politiker. Das Konzept enthält aber auch Kontinuitäten zu früheren Vorschlägen aus der faschistischen Planung<sup>75</sup>. Vor allem bleibt im Entwicklungskonzept von Florenz die Unterstellung des Florentiner und Prateser Raums bestehen: Die Florentiner Planung erhebt den Anspruch, die Entwicklung der Grossagglomeration ohne Beteiligung der umliegenden Gemeinden zu bestimmen. Dies berücksichtigt zu wenig die Eigendynamik und Eigenständigkeit dieses Raumes und weckt in den Umlandgemeinden ein Misstrauen, das die Kooperationsbereitschaft, die für die Umsetzung jeder Stadtentwicklungskonzeption nötig ist, mindert.

Im Konzept von 1951 taucht bereits der später immer wieder auftauchende Vorschlag der prioritären Expansionsrichtung Nordwesten auf (entlang der Achse Novoli, Castello, Sesto Fiorentino, Calenzano bis nach Prato am Fusse der Hügelketten). Dieser Vorschlag impliziert, dass die bipolare Entwicklung Richtung Osten (Pontassieve) und Westen gestoppt werden soll.

---

<sup>75</sup>Vgl. Confederazione nazionale sindacati fascisti professionisti e artisti 1934.

Auf dem kritischen Entwicklungsgebiet Novoli, das ungeordnet von Fabriken und Arbeitersiedlungen babaut wird, ist im Konzept von 1951 ein neues Bahnhofsareal geplant<sup>76</sup>. Die zweite Entwicklungslinie, die im Konzept vorgeschlagen wird, geht in Richtung Westen - am rechten Arno-ufer der Via Pistoiese entlang - und hat das Ziel, die kleinen historischen Zentren von Peretola, Quaracchi und Brozzi miteinander zu verbinden und die Via Pisana (in Richtung Südwesten) zu entlasten. Die Expansionsrichtung Südwesten wird sich aber trotzdem in den folgenden Jahrzehnten als ein stärkerer Anziehungsfaktor der Stadtentwicklung erweisen. Ein wichtiger weiterer Entscheid im Stadtentwicklungskonzept ist der Verzicht der Überbauung der Hügelsgebiete und die Verlagerung des Wohnungsbaus auf das linke Ufer des Arno unter Schonung der Cascine.

Die Niederlage der linken Regierung in den Kommunalwahlen von 1951 blockiert jedoch die weitere Arbeit am Konzept und dessen Umsetzung. Gründe für die Niederlage sind sicherlich in der Wahlreform zu suchen, die Koalitionen über ein Majorzsystem bevorzugte, aber auch im Koalitionswechsel der Sozialdemokraten (Psdi) und Republikaner (Pri) zu den Christdemokraten (Dc). Die Niederlage der Kommunisten (Pci) wird zum Teil durch ihren Gewinn in den Provinzwahlen kompensiert. In der Gemeinde Florenz wird dagegen am 5. Juli 1951 der Christdemokrat Giorgio La Pira als Bürgermeister gewählt, der eine ausgewogene Persönlichkeit mit sozialem Engagement ist und damit nicht alle Brücken zur linken Sozialpolitik abbricht (vgl. Cassigoli 1987). Die Parteienlandschaft ändert sich in den fünfziger Jahren im gemässigtlinken Spektrum: Intellektuelle

---

<sup>76</sup>Doch verkennt diese Idee die Zentralität von Novoli als erstem Abschnitt in der prioritären Entwicklungsrichtung, denn ein grosses Bahnhofsareal in diesem Gebiet würde eher den Verkehrsfluss stoppen als fördern.

verlassen nach den Wahlen die Psdi von Saragat mit dem Vorwurf, dass die Partei ebenfalls von der wenig legitimen Wahlreform profitiert habe. Am 5. Januar 1953 bildet diese dissidente Gruppe zusammen mit anderen Intellektuellen der aufgelösten früheren "Aktionspartei" die Bewegung "Autonomia Socialista". Wenig später wandelt die Bewegung ihren Namen zu "Unità Popolare" ab, um auch sozialreformerische Politiker aus anderen Lagern aufnehmen zu können. In den nationalen Parlamentswahlen erhält die "Unità Popolare" beinahe 200'000 Stimmen, was deren Etablierung in der Florentiner Parteienlandschaft zur Folge hat. 1955, im Lichte dieses Erfolgs, vereinbaren "Unità Popolare" und die Sozialisten (Psi) die Zusammenlegung ihrer Listen für die Kommunalwahlen vom 27. Juni 1956. Diese Kommunalwahlen führen zu einem starken Wandel der Parteienverhältnisse, denn die Psi-Unità Popolare-Liste ist zuungunsten der Pci erfolgreich. Die Dc kann ihre Position mit den beiden dem linken Lager der Dc angehörenden Vertretern La Pira und Pistelli verbessern, doch schneidet die Koalition Dc-Psdi-Liberale insgesamt schlechter ab; sie erhält 30 von 60 Sitzen im Gemeinderat, so dass die externe Unterstützung durch die Psi-Unità Popolare-Liste unausweichlich wird.

Doch ein Eintritt der Psi-Unità Popolare in die Regierung findet nicht statt. Die nationale Dc verhindert dieses Experiment einer Mitte-Links-Regierung. Die Bürgermeisterwahl durch den Gemeinderat endet mit einem Patt zwischen dem Vertreter der Linken, Raffaello Ramat (Psi), und Giorgio La Pira (mit je 26 Stimmen). La Pira wird, weil älter, als Bürgermeister einer Minderheitsregierung Dc-Psdi gewählt, die sechs Monate lang überlebt und an ihrer fehlenden Programmatik und Mehrheit im Februar 1957 scheitert.

Die grösste Oppositionspartei, die Pci, kann das Vakuum nicht auffüllen, denn zu sehr marginalisiert sie sich mit ihren Stellungnahmen zum Ungarnaufstand. Der Dc gelingt es darauf, eine kurzlebige handlungsunfähige Einparteienregierung aufzustellen. Diese Handlungsunfähigkeit, die hauptsächlich mit der fehlenden gemeinderätlichen Mehrheit erklärbar ist, führt kurz darauf zu einer Intervention des Staatspräsidenten, der die Regierung und den Gemeinderat von Florenz auflöst und die Stadt bis zur Durchführung von Neuwahlen 1960 durch einen beauftragten Beamten (*Kommissär*) verwalten lässt, dessen Funktion die Aufrechterhaltung des Vollzugs der ordentlichen Aufgaben der Gemeinde ist.

Die Phase zwischen 1951 und 1961 ist, was Massnahmen der urbanistischen Planung anbelangt, nicht relevant. Die Blockierung des politischen Systems zeigt auch seine Konsequenzen in der fehlenden Zukunftsplanung, und die Stadt dehnt sich, mangels Entwicklungsperspektiven, unkontrolliert aus. Es existiert zwar ein Richtplan, der sehr heterogen ist und mehr aus rechtlichen, als aus städteplanerischen Gründen erstellt wurde; er bleibt jedoch gerade wegen seiner Heterogenität unanwendbar (Campos Venuti 1987: 194)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Der Plan, der 1958 in Kraft tritt, sieht eine intensive Bebauung der Gebiete am Fusse der Hügelketten (mit Ausnahme des Grevegebiets) vor. Das historische Zentrum wird nur sehr generell in den Plan aufgenommen. Die Grünflächen und die Räume für die öffentlichen Dienste werden sehr gering gehalten. Die Verkehrsregelung konzentriert sich im Vergleich zum Stadtentwicklungskonzept von 1951 nicht mehr auf die konzentrischen Umfahrungsachsen bis auf die Hügelketten; sie sieht vielmehr eine West-Ost-Verbindung entlang der Eisenbahnlinie vor. Der Plan beschränkt sich auf innerkommunale Entwicklungsrichtlinien: Das Gebiet östlich der Bahnen wird der Bebauung freigegeben, wobei das nördliche Gebiet Richtung Sesto ausschliesslich Industriebauten, das südliche dagegen als neuer tertiärer Pol (*Zona Porto*) zur Verfügung gestellt wird. Das strategische Gewicht der Ebene von Novoli wird dagegen vernachlässigt, was zu einer unkoordinierten Saturierung von Novoli führen wird (Campos Venuti 1987: 195). Das wichtigste Gebiet der strategischen Richtung Nordwesten wird dadurch systematisch blockiert und der Raum zwischen der Stadt und der

Typische Phänomene urbaner Gebiete wie Industrialisierung, Suburbanisierung und Migration in die Stadt charakterisieren die Stadtentwicklung der fünfziger Jahre. Vor allem die starke Expansion der traditionellen Prateser Textilindustrie und der Florentiner mechanischen Industrie führen zu einer relevanten Bevölkerungskonzentration in den vier grössten Gemeinden der Provinz Florenz (Prato, Sesto Fiorentino, Scandicci, Campi Bisenzio), die zusammen 80% der Agglomerationsbevölkerung ausmachen. Die Bevölkerungskonzentration nimmt aber allgemein im Zuge der Industrialisierung in der Provinz zu. Die Industrialisierung rund um Prato und Florenz homogenisiert zwar den Wirtschaftsraum, doch bleibt die schichtmässige Zusammensetzung in den Gemeinden relativ stabil, wobei in Florenz selbst weiterhin der Grossteil der Angehörigen der Ober- und Mittelschicht wohnt. Zwei Entwicklungen charakterisieren in diesem Sinn die fünfziger Jahre:

- Demographisch spitzt sich die Differenz zwischen zentralen urbanen und peripheren ländlichen Gebieten zu.
- Strukturell finden zwar industrielle Homogenisierungen des Territoriums statt, doch bleiben die Vormachtsverhältnisse innerhalb des Raums bestehen.

Diese Entwicklung wird vor allem durch das Fehlen jeglicher urbanistischer Steuerung gestützt. Die Stadtplaner verlieren durch ihr technisches Selbstverständnis an Bedeutung, da sie zur politischen Diskussion keinen Anschluss finden. Diese findet ungeachtet der konkreten Probleme von Florenz statt und besteht vor allem aus internen Ausmarchungen in der offenen Ebene geschlossen.



für die Regierungsbildung zu zerstrittenen Christdemokratischen Partei. Gleichzeitig werden Baulizenzen unüberlegt oder zum Teil auf der Basis des Richtplans von 1924 unter Berücksichtigung des Konzepts von 1951 erteilt; einzig der für kulturelle Güter zuständigen Behörde (*Soprintendenza ai Monumenti*) in der Stadt gelingt es, zum grössten Hindernis einer ungesteuerten Bautätigkeit zu werden.

### **Die Phase des Unterlaufens der Planung durch korporative Interessen**

Zu Beginn der sechziger Jahre bestätigt sich die planerische Ohnmacht der kommunalen Behörden, indem das Florenz betreffende Teilstück der *Autostrada del Sole* ohne Anhörung der Stadt Florenz gebaut wird. Die politische Wende wird immer mehr als einzige Möglichkeit gesehen, Florenz wieder regierbar zu machen. Die Kommunalwahlen vom 6. November 1960 läuten diesen Wandel ein: Die Christdemokraten verlieren ihre hegemoniale Stellung und sehen sich einer erstarkten Kommunistischen Partei und einem nur leichten Verlust der Sozialisten gegenüber, die gleich nach den Wahlen ihren Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung formulieren. Nach langen Verhandlungen bahnt sich - wie in Genua, Mailand und Venedig - in Florenz eine *Mitte-Links-Regierung* an, die von La Pira angeführt wird, der Bürgermeister einer Dc-Psdi-Psi-Regierung wird. Neben der traditionellen ökumenischen Sichtweise von La Pira entsteht dadurch ein reformistischer Pol in der Regierung. Die programmatische Vereinbarung zwischen den Koalitionsparteien sieht vor allem die Förderung der lokalen Autonomie, die Dezentralisierung der

Administration und die Verabschiedung eines neuen kommunalen Richtplans vor, der sich gegen die Spekulation stellen und ein geordnetes Wachstum von Florenz fördern soll.

Trotz der finanziellen Schwierigkeiten nimmt die Regierung gleich die wichtigsten Probleme in Angriff: Bau von Schulen, sozialer Wohnungsbau, Verbesserung des Transportsystems und der öffentlichen Beleuchtung. Der wichtigste Punkt besteht in der Erarbeitung des *neuen Richtplans* durch den Urbanisten Edoardo Detti, der am 28. Dezember 1962 im Gemeinderat verabschiedet wird (Spini/ Casali 1986: 165).

Der kommunale Richtplan besitzt drei zentrale Elemente, die bereits im Schema von 1951 von Detti entwickelt wurden (Campos Venuti 1987: 196; Detti 1982a):

- Zum einen eine defensive Strategie der *Wachstumskontrolle*, die versucht, die Hügelsgebiete und die Kulturgebiete vor der urbanen Expansion zu schützen, aber auch die Saturierung der städtischen Wohngebiete zu stoppen.
- Zum anderen eine planerische Herausforderung in der politisch-administrativen *Anpassung an die nationalen gesetzlichen Bestimmungen* wie in der Entwicklung von Modellbestimmungen der physisch-räumlichen Stadtentwicklung vor allem im Bereich Verkehr und Dienstleistungen.
- Drittens eine spezifisch territoriale Sicht, welche die *Ausrichtung der Stadtentwicklung in nordwestlicher Richtung*, die Dezentralisierung der sozialen Dienste und die bessere Ausrüstung mit verkehrstechnischen Infrastrukturen der externen Stadtgürtel vorsieht.

Die Realisierung des Plans basiert auf vier Grundannahmen:

- Die ständige interkommunale Koordination;
- die Realisierung vertraglicher Vereinbarungen zwischen staatlichen und kommunalen Verkehrsbetrieben und der Autobahngesellschaft *Anas* mit der Stadt zur Finanzierung der Eisenbahnlinien von Osten nach Westen und der Autobahntangenten im Westen (Autobahnanschluss nach Siena bei Careggi) und Osten (Anschluss in Varlango-Campo di Marte nach Florenz-Süd);
- die Integration öffentlicher und privater Finanzierungen wie die Erhöhung managerialer Fähigkeiten der Gemeinde Florenz zur Realisierung von Dienstleistungszentren;
- der systematische Ausbau des öffentlichen Wohnungsbaus zur Aufwertung der Peripherien.

Alle vier Annahmen realisieren sich jedoch nicht<sup>78</sup>: Das Wachstum der fünfziger Jahre setzt sich in den sechziger Jahren nicht fort. Die 1963 einsetzende Rezession führt zu einem, auch im relativ flexiblen und durch den Tourismussektor stabilisierten Wirtschaftsraum, geschwächten Wachstum und zu strukturellen Veränderungen. Die durch die Rezession mitausgelöste Inflation bewirkt erhöhte Investitionen in Immobilien. Die

---

<sup>78</sup>Das heisst nicht, dass der Plan ignoriert wird; er findet vielmehr seinen Platz in der symbolischen Politik, wie Cusmano ausführt: "Quel piano del '62, dunque, viene *adottato* - cioè fatto proprio dall'amministrazione - e poi approvato, quindi reso esecutivo ma, nei fatti, non viene mai accettato né dalle forze politiche che si succederanno al potere - fossero esse centriste o di sinistra - né dalla classe imprenditoriale e, forse, dalla stessa cittadinanza. Anche se mai *piano* fu più presente - citato e recitato - nei programmi politici e nelle dichiarazioni ufficiali degli amministratori. Sarebbe, anzi, molto istruttivo - anche sociologicamente interessante - ricostruire i perché di un clima di accettazione formale e di avversione effettiva. Come se questa città - ancora una volta - avesse bisogno di uno *sfondo* fatto di grandi intraprese, di uno scenario di rinnovata *grandeur*, per giustificare e nascondere una prassi di piccolo cabotaggio, ovvero per coltivare una miriade di minuti ma sensati campicelli "(Cusmano 1990:81f).

Bodenpreise erhöhen sich dadurch in dem dicht bebauten Raum Florenz und zwingen renditeschwache Industrien zum Verlassen des städtischen Raums. Die Wohnungspreise werden zwischen 1964 und 1971 zu den höchsten Italiens.

Die veränderte Wirtschaftslage führt zu Konkurrenzverhältnissen zwischen den Gemeinden, was auch die interkommunale Koordination erschwert. Die Gemeinden rund um Florenz tendieren eher dazu, autonome Richtpläne aufzustellen und sich an der Koordination, die dubiose Vorteile verspricht, nicht zu beteiligen (Baldeschi 1983: 64). Der Richtplan von 1962 erhöht demnach eher die strukturelle Heterogenität des Raums Prato-Firenze als dass er sie vermindert.

Auch die zweite Annahme verwirklicht sich nicht: Sowohl die staatlichen Eisenbahnen wie die Autobahngesellschaft kooperieren nicht oder nur halbherzig mit der Stadt Florenz. Damit wird auch das geplante Dienstleistungszentrum, vier Kilometer vom historischen Zentrum entfernt, nicht realisierbar. Die Planung der sechziger Jahre hält sich weiterhin von der Ebene von Novoli fern und realisiert Grossbauten wie den Kongresspalast, den Handelspalast und das Staatsarchiv im Stadtzentrum, ohne dass diese Bauten notwendigerweise im Stadtzentrum liegen müssten. Auch die Beachtung der sozialen Vorhersagen des Plans bleibt gering. Die sozialen Infrastrukturen werden kaum realisiert und der öffentliche Wohnungsbau beschränkt sich auf die äusserste Peripherie.

Der im Plan vorgesehene starke Eingriff in die Privat- und Immobilien-



interessen bewirkt in dieser Rezessionsphase zusätzlich einen ~~koordinierten~~ Angriff der konservativen Kräfte und der Kapitalinteressen: Im November 1962, am Parteitag der Sozialdemokraten, beginnt die Kampagne durch den Stadtrat Giulio Maier, welcher der Regierung Immobilismus, schlechte Steuerung des Finanzhaushalts und mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit vorwirft. Der konservative Flügel der Dc unterstreicht diese Kritik in *La Nazione*, der Dc-nahen Tageszeitung. Im Dezember 1962 reicht Giulio Maier seinen Rücktritt ein, doch gelingt es ihm nicht, dadurch eine Regierungskrise auszulösen, denn ein Parteikollege Maiers tritt an dessen Stelle. Die Annahme des kommunalen Richtplans erlaubt der Regierung eine Verschnaufpause. Es gelingt die Realisierung öffentlicher Arbeiten (Schulen, Strassen, Fussgängerübergänge und die Überdeckung des Affrico) sowie die Wiederaufnahme der Initiativen im von der Florentiner Politik traditionell gepflegten internationalen Bereich. Dies löst jedoch erneut Angriffe von rechts auf die Florentiner Regierung aus, die durch die Entscheidung des Bürgermeisters, die Durchführung des nationalen Unità-Festes in Florenz zu gestatten, weiter geschürt werden. Zudem wird von seiten des Sekretärs der Sozialisten, Mariotti, Kritik an den eigenen Stadträten laut, die sich zu stark an La Pira ausrichten und zu wenig der Parteilinie folgen. Auch in der Dc entstehen zwischen Parteilinken und -rechten starke Konflikte (Spini/ Casali 1986: 167).

Anfang 1964 bringen diese Auseinandersetzungen die zu erwartende Regierungskrise und den erneuten Rücktritt von La Pira. Dies führt bis zu den Kommunalwahlen vom 22. November 1964 zu einem politischen Vakuum und zur programmatischen Blockierung. Die Planungsleitung der Stadt

operiert in dieser Zeit ohne Erfolg: Ihr mangelt es an politischer Unterstützung wie an minimalen Entscheidungskompetenzen. Die vorgezogenen Wahlen vom 22. November 1964 bringen der Dc und der Psi starke Rückschläge (Dc von 34,4% auf 28,4%, Psi von 13,9% auf 10,7%), die sich zugunsten der Pci (von 32,5% auf 34,8%) und vor allem der Liberalen (von 4,8% auf 12%) auswirken, während sich die Psdi stabilisiert. Die Dc verliert nach rechts, was die Kritik an La Pira legitimiert, die Psi nach links zugunsten der Pci und der neuen Partei Psiup. Die Linke der Dc wie die aktionistische Fraktion der Psi werden parteiintern marginalisiert. Doch verhindern die neuen Kräfteverhältnisse im Gemeinderat die Bildung einer stabilen Regierung. Bis zu den ordentlichen Wahlen vom 12. Juni 1966 wechseln die Exekutiven ständig, wobei sich der Machtkampf auf die bisherigen Regierungsparteien der Mitte-Links-Koalition und deren internen Fraktionen beschränken. Florenz wird dadurch erneut unregierbar, woran auch die folgenden Wahlen nichts ändern werden<sup>79</sup>.

<sup>79</sup>Die sozialreformerische Dc verkündet im Juli 1965 durch Danilo Zolo das Ende der Mitte-Links-Regierung des Sozialisten Lagorio. Die Gegenoffensive des rechten Dc-Flügels lässt nicht lange auf sich warten. Die Dc schlägt für die Kommunalwahlen vom 12. Juni 1966 auf dem ersten Listenplatz Piero Bargellini vor, der vom Bürgertum unterstützt wird und alle Charakteristiken einer schwachen politischen Figur hat. Innerhalb der Dc reagiert die sozialreformerische Gruppe, indem sie über ein Flugblatt (*manifesto dei 42*) die Wähler auffordert, nicht die Dc zu wählen. In den sieben Monaten vor der Wahl erleidet das unregierbare Florenz erneut die Einsetzung eines Kommissars. Die Wahlen bestätigen die Kräfteverteilung. Einzig die Psi gewinnt leicht dazu. Bürgermeister wird, wie zu erwarten war, Bargellini, der eine schwache Mitte-Links-Regierung anführt. Bereits im September 1966 wird die Regierungskrise eingeleitet, weil die Sozialisten den Haushaltsvorschlag nicht akzeptieren. Am 17. Oktober 1967 kommt es erneut zu Konflikten zwischen der Dc und der Psi (mit der inzwischen die Sozialdemokraten zur Vereinten Sozialistischen Partei (Psu) verschmolzen sind) und dem Rücktritt der Regierung. Am 3. November 1967 wird eine neue Mitte-Links-Regierung unter Führung des Anwalts Luciano Bausi eingesetzt, die aber in der Minderheit ist und in entscheidenden Momenten der Unterstützung der Liberalen bedarf, was dem sozialistischen Teil der Psu nicht gefällt und zum Rücktritt ihrer Stadträte führt (die Psu bleibt bestehen, doch entspricht sie der Psdi, währenddem sich die Psi neu formiert). Die Blockierung der Regierung wird durch den Rücktritt von Bausi im Juli 1968 nicht beendet. Einen Monat später wird er wieder als Bürgermeister einer Minderheitsregierung eingesetzt. In dieser durch die 68er-Unruhen zusätzlich erschwerten Zeit erscheint die erneute

In eine grosse Krise stürzt Florenz jedoch am 4. November 1966, als der Arno über die Ufer tritt und Häuser, Monumente, Bibliotheken und Museen zerstört. Die Florentiner Bevölkerung, unterstützt von einer grossen nationalen und internationalen Solidarität, reagiert darauf mit Arbeitsamkeit, Ruhe und Selbsthilfe (vgl. Vannucci 1988). Dagegen zeigt die politische Führung eine absolute Handlungsunfähigkeit (vgl. Zevi 1982). Für die Stadtplanung bedeutet dieses Ereignis eine Rückkehr in die frühe Nachkriegszeit, denn erneut wird das historische Zentrum zum Schauplatz der Stadtentwicklungsdiskussion und der Planungsmassnahmen, während die Peripherie weiterhin sich selbst (oder eben dem spekulativen Hausbau) überlassen bleibt (Baldeschi 1983: 70).

Dieser Rückschlag in der kommunalen Planung stärkt jene konservativen Interessen, die Florenz auf das Territorium des historischen Zentrums beschränkt sehen wollen. Hinter diesen Interessen steckt ein politisches Projekt, das einen Tertiarisierungsschub vorschlägt, von dem sowohl die grossen Bau- und Immobiliengesellschaften wie die Kleinbesitzer, Händler und Handwerker profitieren sollen. Dem Projekt gelingt es jedoch nicht, sich durchzusetzen, denn die zerstrittene christdemokratische Florentiner Elite übernimmt diese Konzeption nicht. Auch ist das der politischen Zielsetzung entsprechende ökonomische Ziel der Korporatisierung der Tertiärinteressen für den an Differentialrenten orientierten fortgeschrittenen Tertiärsektor zu wenig attraktiv. Doch genügt diese politisch vorgetragene Sichtweise, um die Florentiner Wirtschaft weiter von den umgebenden Gemeinden zu isolieren und Versuche kommunaler und

---

Einsetzung eines Kommissars die einzige Lösung zur Herstellung der Regierbarkeit; das Kommissariat beginnt im April 1969 und dauert bis zu den Neuwahlen am 7./8. Juni 1970 (vgl. zu dieser politischen Krisenzeit auch Morales 1989:9-25).

interkommunaler Planung zu erschweren.

Das in den sechziger Jahren begonnene Experiment der Mitte-Links-Koalition erweist sich als zu schwach, um Florenz zu regieren. Es gelingt zwar, einen Richtplan zu erstellen, doch ist er politisch nicht durchsetzbar. Insbesondere scheitert er an der fehlenden politischen Kontinuität. Die ständige Auflösung und Neubildung von Regierungen sowie die Aufspaltungen in den Regierungsparteien vor allem in konservative Vertreter der Gewerbeinteressen des historischen Zentrums und in progressive christlich-sozial oder sozialistisch inspirierte Kräfte erlauben den jeweils für die Stadtplanung zuständigen Stadträten nicht, eine langfristig angelegte Planung zu betreiben. Im Gegenteil: Die Regierungsämter werden je nach Kräfteverhältnissen in den Parteien auf die verschiedenen Interessenvertreter verteilt, und es wird eher versucht, die eigene Klientel in den kurzen Regierungsperioden zufriedenzustellen, als Zukunftsplanung zu betreiben. Das Stadtplanungsassessorat eignet sich dabei besonders gut, klientelistische Politik zu betreiben<sup>80</sup>; es wird von schillernden Persönlichkeiten durch die Wechsel der sechziger Jahre geführt, die vor allem darauf bedacht sind, sich genügend Unterstützung für die folgenden Regierungsverhandlungen oder Wahlen zu sichern.

---

<sup>80</sup>Wie Cazzola (1991) eindrücklich zeigt.



## Die Phase der gescheiterten Suche nach Auswegen

Gleichzeitig mit den Kommunalwahlen anfang der siebziger Jahre wird zum ersten Mal auch der regionale Rat gewählt. In der Region bildet sich die erste toskanische Linksregierung, während sich in Florenz am 17. September 1970 eine zahlenmässig starke Mitte-Links-Koalition formiert, die eine stabilere Regierungsperiode verspricht. Doch spaltet sich diese Koalition schon nach kurzer Amtszeit in zwei sich neutralisierende Lager<sup>81</sup>. Konflikte entstehen über die geplanten Grossprojekte und die Unterstützung des ökonomischen Wachstums. Die Regierungskrise folgt im Juli 1973 durch den Rücktritt der sozialistischen Stadträte bei der Abstimmung der Haushaltsbilanz. Im August 1974 wird zwar wieder ein Bürgermeister gefunden, doch präsidiert er nur einige Wochen eine minoritäre Dc-Psdi-Regierung. Ende Oktober tritt diese Regierung zurück auch in dem Wissen über die Notwendigkeit einer starken Regierung in dieser Phase des Auftauchens des ersten Terrorismus in Florenz. Die kommissarische Verwaltung wird erneut bis zu den Wahlen im Juni 1975 eingesetzt.

In diesem engen Handlungsspielraum operiert die 1969 eingesetzte Planungsgruppe, die 1974 einen Bericht zur ersten Phase der Arbeit an einem interkommunalen Richtplan vorlegt (*Piano intercomunale fiorentino - Pif*). Die Planungsgruppe besteht aus den zwei Chefsingenieuren von Prato und Florenz und aus je einem Parteivertreter von Dc, Psi und Pci. Die wichtigste Neuerung im Vergleich zu früheren Planungsideen besteht in

---

<sup>81</sup>Auch hilft die gegensätzliche politische Ausrichtung der Region nicht, in Florenz klarere Regierungsverhältnisse zu schaffen.

der Grundoption einer Steuerung, die auf der Philosophie der *Grenzen des Wachstums* aufbaut. Zwei Schlüsselideen stützen diese Option: Der Versuch, die freien Räume zu schützen (*"piano dei vuoti"*) und der Versuch, die bebauten Räume sanft zu renovieren und umzunutzen (*"razionalizzare l'esistente"*). Doch stehen diese Pläne in offenem Widerspruch zu den Vorschlägen des Grossausbaus der Verkehrsinfrastrukturen, die dem Wachstumsmodell nahestehen. Der interkommunale Richtplan wird ebenfalls nicht umgesetzt. Die Planergruppe wird durch die Regierungen der an der Planung beteiligten Gemeinden schwach gehalten, logistisch nicht ausgerüstet, und ihre Vorschläge werden nicht gewürdigt (Baldeschi 1983: 71).

Die Florentiner Regierung zeigt sich unfähig zu jeglichem politischen Entscheid und entwickelt weder Vorschläge zur territorialen Organisation, noch zur Wohn- und Nutzungspolitik des historischen Zentrums. Dieser Immobilismus der Florentiner Regierung bewirkt trotzdem grosse Veränderungen in der sozialen Schichtung des Stadtzentrums; der Selektionsmechanismus der Wohnnutzung löst sich von politischen Standards und wird dem Marktmechanismus überlassen. Grössere strukturelle Veränderungen wie der Bau des Hilton-Hotels oder eines Universitätscampus in unbebauten Grünzonen wird nur durch die starke Opposition der Kommunistischen Partei und der linken Öffentlichkeit verhindert. Die Selbstblockierung des politischen Systems stoppt auch die Lösung anstehender urbanistischer Probleme wie die Ausdehnung der universitären Räumlichkeiten (die seit 1965 geplant ist) und die Schaffung nötiger Räume für die regionale Administration, für das Gericht und für Messetätigkeiten.

Urbanistische Fragen werden mit dem Mittel des Projektwettbewerbs gelöst. Diese Methode hat den Vorteil, Entscheide zu verschieben und als Sondierungsmittel potentielle Konflikte auszumachen. Jedes Projekt wird durch den Wettbewerb Konflikten ausgesetzt, was in der Folge den Immobilismus weiter steigert und die Nichtwahl von Projekten zur Regel werden lässt.

Die Kommunalwahlen vom Juni 1975 bringen einen Trendwechsel in Florenz mit sich. Sie bestätigen den schon vor einem Jahr im Scheidungs-Referendum sich bemerkbar machenden Linksrutsch und führen nach 25 Jahren wieder zu einer linken Regierung im Palazzo Vecchio. Bürgermeister wird der Kommunist Elio Gabbuggiani, Vizebürgermeister der Sozialist Giorgio Morales (vgl. Zoppi 1982). Die urbanistische Situation nach den Wahlen ist gekennzeichnet

- durch die Existenz eines Richtplans ohne Inhalte;
- die dichte Bebauung des Verkehrsriings um Florenz, der wie eine Barriere wirkt;
- die Notwendigkeit, die Räumlichkeiten der Universität auszudehnen;
- die Dringlichkeit, neue Räume für den Tertiärsektor ausserhalb des Zentrums oder durch die Umnutzung innerhalb des Zentrums zu schaffen und spontane, die Stadtentwicklung blockierende Ansiedlungen rückgängig zu machen;
- die ausgedehnte physische Dimension der Stadt, die jedoch das Wohnungsproblem nicht aufhebt, sondern es aufgrund der durch die Neuansiedlung von Unternehmen ausgelösten Anziehungskraft der Stadt auf das Umland, auch in der städtischen Peripherie verschärft (vgl. Masci 1983: 95).

Die Regierung entfaltet zu Beginn der Legislaturperiode eine grosse Aktivität und kündigt damit ihren Reformwillen und bessere Zeiten für Florenz an. Ein Plan - das "Projekt Florenz" - wird vom Gemeinderat verabschiedet. Der Plan sieht Investitionen von 155 Milliarden Lire vor und stellt ein kohärentes Projekt dar. Die Finanzierung soll über Hypotheken und Obligationen gesichert werden. Die Projekte sind in verschiedenen Bereichen angesiedelt: Interventionen im Wirtschaftssystem sollen versuchen, den qualitativen Tertiärsektor zu fördern und die lokale Produktion zu stützen; der Kulturbereich soll mit Massnahmen zur Wertsteigerung und Sanierung der kulturellen Denkmäler, der Organisation von hochwertigen Ausstellungen und der Favorisierung der Universität und der Bibliotheken aufgewertet werden. Florenz soll auch wieder an eine interkommunale Politik der ökonomischen und sozialen Entwicklung angebunden werden. Der Ausbau der sozialen Infrastrukturen und der Verkehrsinfrastrukturen sind weitere wichtige Ziele. Doch gelingt die Umsetzung der hochgesteckten Ziele nicht. Die Verschärfung der ökonomischen Krise und die damit erhöhten finanziellen Schwierigkeiten sowie das Problem der Terrorismusbekämpfung blockieren die Umsetzung der Massnahmen. Auch die Institutionalisierung der Quarterräte 1976 als dezentralisierte administrative Organe mit Vorschlagsrecht in der Planung führt nur zu Teilerfolgen<sup>82</sup> (Spini/ Casali 1986: 172).

Die Interessenvielfalt und der knappe Verteilungsspielraum lassen die Nutzungsprobleme des historischen Zentrums, die Erstellung von Tertiär-

---

<sup>82</sup>Die Quarterräte in Florenz werden von der Bevölkerung bestellt. Sie haben jedoch praktisch keine Entscheidungsbefugnisse und werden von der Bevölkerung auch nicht ernst genommen. Ihre Reform ist in Aussicht gestellt; vgl. zur Quartierdemokratie in Italien: Dente/ Regonini 1980.

zentren und das Flugplatzproblem dringlich und gleichzeitig schwer lösbar erscheinen. Jegliche Entscheidung verursacht in diesem Klima Konflikte, so dass die Regierung eher dazu neigt, Entscheide in ausdifferenzierte sektorielle Entscheidungsgremien auszulagern, die den direkten Zugang der Interessengruppen erlauben und bedingen; die Repräsentativinstitutionen werden dadurch entmachtet. Diese in den siebziger Jahren institutionalisierten sektoralen Entscheidungsgremien tendieren zur Konservierung ihrer Entscheidungskompetenz und werden so zu Zentren der nicht-transparenten, aber relativ effizienten Interessenmediation, welche die Konflikte latent halten und reproduzieren, aber nicht verhindern.

Die Institutionalisierung starker sektoraler Entscheidungsgremien steht im Widerspruch zur potentiell erstarkten Planungsfähigkeit der Regierung: Denn alle Exekutiven der Florentiner und Prateser Gemeinden zeigen ein homogenes Bild linker Koalitionen, was eine erhöhte Fähigkeit zur Koordination erwarten liesse. Auch werden im Laufe der Revision der territorialen Kompetenzverteilung in den siebziger Jahren, Regionen und Gemeinden mit mehr Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Den linken Regierungen eröffnet dies die Möglichkeit einer Koordination auf verschiedenen institutionellen Ebenen. Doch führt diese Homogenität auch dazu, dass die wirklichen Interessengegensätze zwischen den sozio-ökonomischen Formationen klar hervortreten.

Die sozio-ökonomische Entwicklung Ende der siebziger Jahre bestätigt die seit Beginn der siebziger Jahre anhaltende Tendenz des Attraktivitätsverlustes des Raums Prato-Florenz, der sich in der Verlagerung der Industrie-

betriebe vom Zentrum in die Peripherie und in den negativen Migrations-saldi ausdrückt. Diese Tendenz findet parallel zur Abnahme der Bevölkerung statt. Die urbanistischen Massnahmen verändern sich in Anbetracht dieser institutionell-politischen und sozio-strukturellen Entwicklungen nicht: Der interkommunale Plan wird nicht mit neuen Inhalten angereichert oder revidiert, sondern behält seine widersprüchlichen Elemente bei. Die urbanistische Planung steckt im Dilemma der zunehmenden Problemlast und der mangelnden Projektfähigkeit schwach gehaltener Planungsinstanzen. Die zunehmend intervenierenden Interessengruppen reichen von den Gemeinderegierungen, der regionalen Regierung, der Universität, den Staatsbahnen, der Autobahngesellschaft, der Flugplatzgesellschaft Peretola bis hin zu den Messevertretern, den Industrie-, Gewerbe- und Berufsgruppenverbänden, den professionellen Urbanisten und den Quartiterräten.

Ende der siebziger Jahre besteht in Florenz demnach eine linke Regierung, die zwar die Regierbarkeit und die korrekte Administration garantieren kann, doch keinen Weg findet, mit den vielen etablierten Interessen in Florenz umzugehen und zukunftsweisende Projekte für die Stadt zu formulieren oder gar umzusetzen.

1982 tritt diese linke Regierung, die durch einen Koalitionswechsel in Minderheit gerät<sup>83</sup>, zurück und macht einer nach römischem Muster formierten Fünferkoalition Dc-Psi-Psdi-Pri-Liberale Platz. Die Kommunal-

---

<sup>83</sup>Diese Wahlen standen im Zeichen der in der Bundesrepublik eingeläuteten "Wende" und hatten das Ziel, homogene Koalitionen in ganz Italien über eine autoritäre Intervention der nationalen Regierungsparteien in die lokale Parteienlandschaft zu schaffen.

wahlen von 1985 bringen der Fünferkoalition in ganz Italien eine Niederlage und führen in Florenz - mitbestimmt durch einen Klimawechsel innerhalb der Sozialistischen Partei, in der die Linke wieder erstarkt - zur Wiederaufnahme des Dialogs mit den Kommunisten und der Bildung einer Viererkoalition zwischen Kommunisten, Sozialisten, Sozialdemokraten und Liberalen, die - so ist der erste Eindruck - mit viel Elan und Willen zur Verbesserung die Regierungsgeschäfte in die Hand nimmt und die Ausarbeitung eines neuen Richtplans ermöglicht (vgl. Morales 1989: 134-157).

### **Schlussfolgerungen**

Auch dieser Regierung wird es nicht glücken, ein Projekt für Florenz zu formulieren. Dem Florentiner Immobilismus kann auch durch die Beteiligung der Kommunisten an der Regierungsverantwortung ab 1975 kein ein Ende gesetzt werden. Sie befinden sich - und das ist die einzige Konstante der Florentiner Politik der letzten dreissig Jahre - mit relativer Mehrheit in einer Regierungskoalition, in der die entscheidenden Kräfte kleine Parteien sind, die um ihr Überleben kämpfen und dieses nur garantieren können, wenn sie eine eigene Klientel aufbauen und pflegen. Als Zünglein an der Waage gelingt es diesen mitregierenden kleinen Parteien jederzeit - egal ob sie mit den Kommunisten oder den Christdemokraten regieren - Entscheidungen zu verhindern, welche die vorherrschenden Verhältnisse in der Stadt und damit den Besitzstand der eigenen Klientel verändern könnten. Die Regierungsentscheidungen müssen zwar

keineswegs einstimmig geschehen, doch löst der Austritt eines Stadtrats aus der Regierung automatisch eine Regierungskrise aus, so dass die exit-Drohung einer Partei einem Veto zu einem Regierungsgeschäft gleichkommt. Dieser Sachverhalt einer fehlenden starken Mehrheit und eines die kleinen Parteien favorisierenden Regierungssystems erklärt weitgehend die Blockierung des politischen Systems und den einfachen Zugang, den Interessengruppen zur Regierung haben<sup>84</sup>.

Gleichzeitig verhindert diese Situation eines zur Blockierung neigenden politischen Systems die Ausbildung einer an längerfristigen Zielen orientierten Stadtentwicklungspolitik. Zwar gelingt sowohl der Mitte-Links-Regierung von 1962 als auch in den von Kommunisten geführten Regierungen die Formulierung von komplexen Planungsvorstellungen (wie zum Beispiel der Detti-Plan), doch bleiben diese gerade wegen den Widerständen von Interessengruppen, die leicht Zugang zur Regierung haben, unrealisiert. Auch die einzige seit der Nachkriegszeit beinahe immer in der Regierung vertretene Sozialistische Partei kann keine führende Rolle einnehmen, denn ihre Zusammensetzung war und ist weiterhin zu heterogen. Als Sammelbecken von vielen Interessen kann sie nur stark werden, indem sie keine Projekte formuliert, aber allen Interessengruppen einen leichten Zugang in die Regierung erlaubt<sup>85</sup>. Sie kann auch als einzige Partei diesen Zugang garantieren, denn ihr Beitrag an der Bildung von Regierungen ist entscheidend, was nicht nur zu ihrer ständigen Teilnahme

---

<sup>84</sup>Vgl. zu dieser Charakteristik des italienischen politischen Systems, die allgemein als "partitocrazia" bezeichnet wird, LaPalombara 1987.

<sup>85</sup>Innerhalb der Florentiner Partei sind drei Fraktionen zu erkennen, die nicht politisch unterscheidbar sind, sondern seit rund zwanzig Jahren personengebunden sind (Colzi, Spini und Lagorio sind diese auch auf nationaler Ebene wichtigen Führer, die sich in Florenz gegenseitig in Schach halten).



an der Regierung führt, sondern ihr auch erlaubt, darin ihre Forderungen durchzusetzen. Dies führt, wie Cazzola (1987) aufzeigt, dazu, dass die Vertreter dieser Partei oft jene Stadtratsmandate inne haben, die am meisten Verteilungsspielraum erlauben, aber auch dazu, wie Massari feststellt, dass diese Partei gemessen an ihrem Stimmenanteil in den Exekutiven stark überrepräsentiert ist<sup>86</sup>.

Die strukturellen Veränderungen im Florentiner Raum sind deshalb eher als *Ergebnisse einer fehlenden urbanistischen Steuerung* in den Gemeinden zu interpretieren. Der Motor der Stadtentwicklung ist der Markt, dessen Entwicklungslogik die Vormacht gegenüber der Planung aufgrund der Untergrabung aller bisherigen Florentiner Regierungen durch korporative Interessen bewahrt (vgl. Asor Rosa 1987; Cusmano 1990: 83ff)<sup>87</sup>. Die urbanistischen Regelungen zur Gebietsnutzung sind durch eine grosszügige Praxis der Vergabe von Nutzungsrechten gekennzeichnet, was eine Verdrängung der Industrie vom Kerngebiet und eine durch planerische Bestimmungen erleichterte Neuansiedlung im Gürtel zur Folge hat. Die Lokalisierung der Wohngebiete folgt grösstenteils der demographischen Umstrukturierung und den billigeren Bodenpreisen und führt zu einer erhöhten Bautätigkeit im Gürtelgebiet. Einen gewichtigen Einfluss hat die Intervention im Bereich des urbanen und des Agglomerationsverkehrs. Die Mobilität im Florentiner Raum beruht noch

---

<sup>86</sup>Und zwar sind die Sozialisten rund dreimal stärker in den Exekutiven vertreten, als ihr Stimmengewicht es erwarten lässt, vgl. Martinotti 1987. Besonders diese Partei wurde in Florenz von etlichen Skandalen heimgesucht, die auf deren heterogene Zusammensetzung zurückzuführen sind.

<sup>87</sup>Zur Klientelismus-Diskussion in Italien vgl. Graziano 1980; Emiliani/ Tasciotti (1988: 234f) stellen fest, dass auch *strukturelle* Elemente des italienischen politischen Systems klientelistische Praktiken fördern. Insbesondere die Tatsache, dass die Stadträte unterbezahlt sind und oft nicht genügend kompetent.

heute auf den breiten Umfahrungsstrassen des historischen Zentrums und auf der Autobahntangente. Die urbanistische Erfahrung von Florenz zeigt also einen ungenügenden Gebrauch des Planungsinstrumentariums auf. Der Entwurf zum neuen Richtplan versucht diese Mängel zu beheben, ist aber bereits politisch umstritten.

So resumiert Cusmano (1983: 55) die urbanistische Situation von Florenz in den achtziger Jahren als Krise, die sich in der Polarität von Urbanität und Niedergang ausdrückt. Die Stadt besitzt zwar enorme Entwicklungspotentiale; sie kann diese jedoch nicht ausnutzen. Auch Campos Venuti (1987: 200) beurteilt die Florentiner Stadtentwicklung kritisch, indem er feststellt, dass die lange Phase ohne kommunalen Richtplan (von 1962 bis 1985) zu einer urbanistischen Politik des Krisenmanagements ohne generelle Vision geführt hat (vgl. auch Cresti 1987). Die Folgen dieser Politik zeigen sich in verschiedenen Schlüsselbereichen der Stadtplanung: An den Grenzen zu den Hügelketten entstehen kleine Zonen der Übernutzung, in welchen die in den nationalen und regionalen Gesetzen vorgeschriebenen sozialen Infrastrukturen unüberlegt platziert werden. Die Praxis der Verdichtungen im Hügelgebiet wird erst 1975 mit dem regionalen Gesetz zum Schutz der landwirtschaftlichen Gebiete gestoppt. Erst 1980 kann durch die regionale Gesetzgebung die Zerstörung des mit zwei- bis dreistöckigen Wohnhäusern und alten Industriegebäuden besetzten Stadtrings aus dem 19. Jahrhundert gebremst werden. Bis dahin hat sich das Bild der Stadt jedoch stark verändert. Hunderte neuer Häuser und Fabriken mit hoher Nutzungsintensität stehen im empfindlichen Gewebe der Stadt des 19. Jahrhunderts. Die

Praxis des *muddling through* hat in der Kernstadt weniger formalen Schaden angerichtet. Sie favorisiert aber eine weitere funktionale Umnutzung hin zum Tertiär- und Tourismusbereich<sup>88</sup> ohne Lösungen für die im Zentrum nötigen Spitalräumlichkeiten aufzuzeigen. Auch betreffend der für Florenz bedeutenden interkommunalen Dimension sind Koordinationen bisher gescheitert<sup>89</sup>.

Angesichts der Probleme der Deindustrialisierung, der Tertiarisierung und des touristischen Booms, verfügt Florenz zu Beginn der achtziger Jahre weder über einen organischen Plan noch über interkommunale Unterstützung. Die Aussengemeinden sind auf ihr Territorium als urbanistischen Wirkungsbereich beschränkt, ohne die Möglichkeit zu besitzen, auf grosse Veränderungen wie die Ausdehnung in Richtung Nord- und Südwesten reagieren zu können.

---

<sup>88</sup>Dabei handelt es sich nur in geringem Masse um neue Bereiche des qualifizierten Tertiärsektors. Die Modernisierung findet in diesem Sinn nicht statt; vgl. Baldeschi 1990:99ff und Sforzi 1988.

<sup>89</sup> Die Relevanz dieser Dimension hat verschiedene Gründe: Das kommunale Gebiet von Florenz ist das kleinste im Vergleich zu den anderen grossen Städten in Italien und zudem besteht ein Drittel dieses Territoriums aus nicht urbanisierbarem Kulturland auf den Hügelketten. Bezeichnend für die Bedeutung der interkommunalen Koordination sind die von Detti bereits früh aufgeworfenen Vorschläge und die Florentiner Dekrete von 1956 zur interkommunalen Planung. Jedoch konnte bisher kein interkommunaler Plan institutionalisiert werden. Verschiedene assoziative Formen der Aggregierung von Gemeinden führten im besten Fall zu einer Koordination der urbanistischen Politiken, nie jedoch zu einer gemeinsamen Planung. Die in den siebziger Jahren entstandenen regionalen Organe urbanistischer Planung konnten ebenfalls bisher keine Lösungen formulieren. Erschwert wird in Florenz die interkommunale Zusammenarbeit sicherlich auch dadurch, dass mit Prato ein gewichtiger sekundärer Pol in der Provinz Florenz besteht, der zur Autonomie strebt und auch von der Region Toscana als eigenständiges urbanes Gebiet definiert wird, obschon starke integrierende Faktoren zwischen Florenz und Prato vorhanden sind. Dies führt zwar zu einer hohen Selbstausrüstung mit primären Infrastrukturen in den Gemeinden rund um Florenz, aber eben auch zur unkontrollierten, hohe Kosten verursachenden Expansion in Richtung Sesto Fiorentino-Prato und Scandicci.

## **2. Sozialpartnerschaftliche Stadtentwicklung in Wien: Der Wiener Kompromiss**

Die geopolitische Lage zwischen Ost und West führte Wien zu einer Position von weltpolitischer Zentralität. Wien ist eine der drei Uno-Städte und zählt zu den bedeutendsten Kongressstädten Europas. Im österreichischen Städtesystem nimmt Wien einerseits die Stellung als Hauptstadt mit übergeordneten Einrichtungen ein. Andererseits ist Wien Zentrum und Motor der österreichischen Ostregion.

Wien ist mit Abstand die grösste Gemeinde Österreichs und zeichnet sich im Gegensatz zu den eher spezialisierten Wirtschaftsmodellen anderer österreichischer Städte durch seine differenzierte Wirtschaftsstruktur aus. Über ein Viertel des österreichischen Bruttosozialproduktes entsteht in der Stadtregion Wien, ein Viertel der Beschäftigten arbeitet in dieser Region und über ein Fünftel der österreichischen Bevölkerung, also rund 1,8 Millionen Menschen, lebt in der Stadtregion. Die grosse wirtschaftliche Bedeutung kann auch anhand der führenden Rolle Wiens in beinahe allen Wirtschaftssparten abgelesen werden (vgl. Kainrath 1988: 163-167).

Trotzdem weist das übrige österreichische Städtesystem seit dem Zweiten Weltkrieg im Vergleich zu Wien eine grössere Dynamik auf. Dies erklärt sich einerseits durch die relative Randlage Wiens in Europa (es liegt östlicher als Prag) und andererseits durch die besatzungsbedingten Einschränkungen nach dem Zweiten Weltkrieg, welche die Wirtschaft im

Osten Österreichs hinderte, sich am wirtschaftlichen Aufschwung Europas zu beteiligen. Nach dem Zweiten Weltkrieg erhielten vor allem die Hauptstädte der Bundesländer eine immer grössere Bedeutung. Auch der Ausbau des nationalen Verkehrsnetzes orientierte sich eher an West- und Innerösterreich als an Wien. In diesem Sinne stellte 1982 der amtierende Stadtrat Wurzer fest:

"Die rasche Fertigstellung der Südautobahn, der baldige Bau des Semmering-Basistunnels und der Ausbau der Westbahnlinie sind deshalb unter anderem für die zukünftige Entwicklung der Bundeshauptstadt von sehr grosser Bedeutung" (Wurzer 1983: 8).

Diese ungleiche Entwicklung zwischen den Landesteilen spiegelt sich auch in der Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Regionen wider. Während die Bevölkerung in Ostösterreich (Burgenland, Niederösterreich und Wien) zwischen 1951 und 1981 um 1,9% abnimmt, steigt sie in Innerösterreich (Kärnten, Oberösterreich und Steiermark) um 11,1% und in Westösterreich gar um 40,7% (Salzburg, Tirol und Voralberg) an.

Die zukünftige Entwicklung Wiens deutet jedoch auf einen Trendwechsel hin (vgl. Mayr/ Seitlinger 1984). Die Bevölkerung nimmt zwar von 1971 bis 1981 weiter um 5,5% von 1,62 Millionen auf 1,53 Millionen Einwohner ab, doch scheinen sich die im Stadtentwicklungsplan (STEP 1985: 44) gestellten Prognosen eines weiteren Rückgangs nicht zu verwirklichen. Im Gegenteil wird für die neunziger Jahre wieder mit einem Wachstum gerechnet (vgl. Magistrat der Stadt Wien et al. 1990). Vor allem die Öffnung der Grenzen im Osten und die fortschreitende europäische Integration, an der sich ein Teil der österreichischen politischen und wirtschaftlichen Elite beinahe euphorisch beteiligt (vgl. Cattacin/ Kühne 1989), lässt eine steigende Bedeu-

tung Wiens und einen Wiedergewinn seiner Rolle - in Konkurrenz zu Berlin - als Drehscheibe zwischen Ost und West erwarten<sup>90</sup>. Das in der Nachkriegszeit durch die relative Randlage Wiens bedingte langsamere Wirtschaftswachstum im Vergleich zum Westen Österreichs scheint inzwischen beinahe überwunden. Die Struktur der Wiener Wirtschaft wird vom Tertiärsektor dominiert, der rund 70% der Aktivitäten ausmacht. Die Stabilität und geringe Krisenanfälligkeit der Wiener Wirtschaft beruht auf der von Klein- und Mittelbetrieben geprägten Betriebsstruktur (vgl. Kainrath 1988: 93f).

Die bauliche Gestalt Wiens ist geprägt von der Hügelkette des Wienerwaldes, der Einbettung in die Flusslandschaft der Donau und den vielen Grünzonen (vgl. zur Orientierung Abbildung 3). Vom historischen Zentrum, der inneren Stadt, gehen zu Beginn des 18. Jahrhunderts wichtige, die heutige bauliche Struktur prägende Entwicklungen aus. Die "Befreiung der Inneren Stadt" findet, wie auch in anderen europäischen Städten, Mitte des 19. Jahrhunderts statt. Anstelle der Stadtmauern tritt der Ring, an dessen Seiten grosse Gartenanlagen und imposante öffentliche und private Bauten entstehen (vgl. Lichtenberger 1977). Das Ende des 19. Jahrhunderts und der Beginn des 20. Jahrhunderts sind von einem neuen Expansionsschub Wiens gekennzeichnet, der insbesondere von der Berichtigung des Fluss-

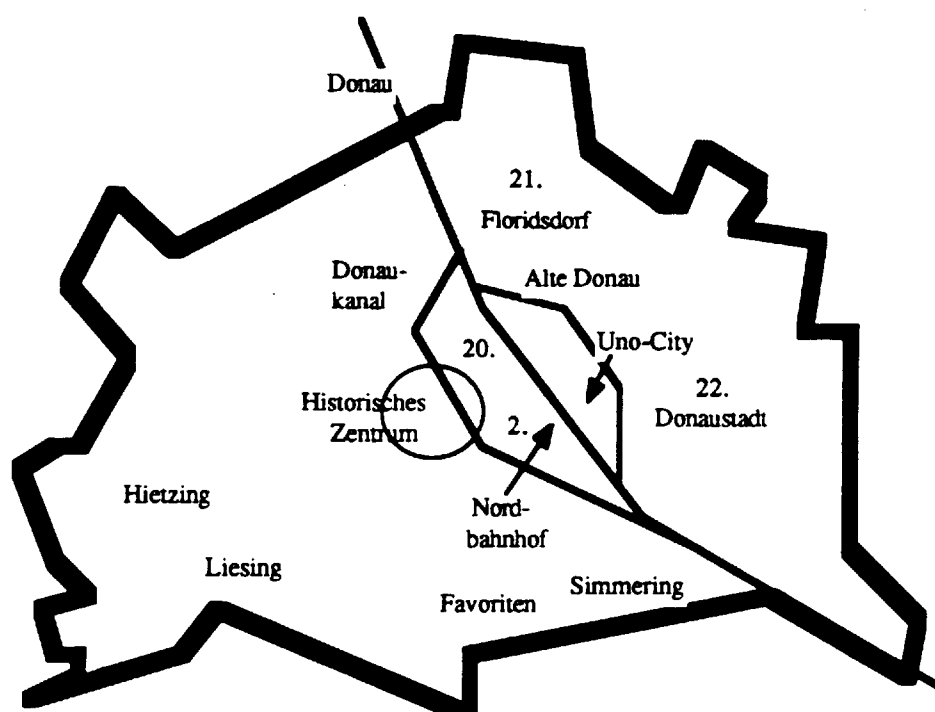
---

<sup>90</sup>Eine Modernisierung der Wirtschaft und die Anpassung an europäischen Standards ist momentan im Gange, was eine Veränderung der Wirtschaftsstruktur in zweierlei Hinsicht bewirkt: Einerseits führt die Privatisierung der staatlichen Unternehmen vor allem im Industriebereich, aber auch im Banken- und Versicherungswesen zu schmerzhaften Restrukturierungen, andererseits bewirkt der Abbau von Zollschränken eine härtere Konkurrenz mit international tätigen Unternehmen. Beides führt zu einer immernoch anhaltenden Schwäche der österreichischen Wirtschaft und einem im Vergleich zu anderen vergleichbaren europäischen Ländern erhöhten strukturellen Nachholbedarf (vgl. NZZ 7./8.12.1991).

laufes der Donau profitiert. Die von Industriebetrieben geprägten neuen Ansiedlungen können dadurch konzentrisch entstehen. Ab 1910 werden neue, den Fabrikarbeitern gewidmete Wohnquartiere erstellt. In der Phase des Wiederaufbaus des durch den Zweiten Weltkrieg stark zerstörten Wiens expandiert die Stadt über das linke Ufer der Donau in Richtung Nordosten, und die Kernstadt wird baulich weiter verdichtet. Zwischen 1951 und 1961 werden jährlich ungefähr 6200 Wohnungen gebaut mit den höchsten Zuwachsraten in den Nobelbezirken im Westen und in den Stadterweiterungsbezirken Floridsdorf, Favoriten und Liesing (Heinisch 1985: 83). Mit dem Konjunkturaufschwung in den sechziger Jahren steigt der Wohnungsbestand nochmals um etwa 114'000 Einheiten, also um rund 16%. Es zeigt sich eine klare Standortpolitik des kommunalen Wohnungsbaus am südlichen und nördlichen Stadtrand mit charakteristischen Grosswohnanlagen wie der Per Albion Hanssen-Siedlung oder der Grossfeld-Siedlung. Insbesondere die Aussenbezirke Donaustadt, Favoriten und Simmering wachsen an, während die Innenstadt an Einwohnerzahl abzunehmen beginnt. Auch die Betriebsansiedlungen folgen diesem Trend zur Stadtrandwanderung, zum Teil aus Platzgründen, da die Expansion im Stadtinnern nicht mehr möglich ist: zum Teil werden die Betriebe auch durch den tertiären Sektor verdrängt. In den siebziger Jahren konzentriert sich der soziale Wohnungsbau auf den südlichen und nördlichen Stadtrand (Liesing, Favoriten, Simmering sowie Donaustadt). Während der bevölkerungsreichste Bezirk Favoriten bereits Sättigungserscheinungen zeigt, nimmt Floridsdorf nochmals um 35% zu. Die Abnahme der Neubautätigkeit in den siebziger Jahren aufgrund eines stagnationsbedingten sinkenden Nachfragedrucks am Wohnungsmarkt signalisierte "das Ende der

Stadterweiterungspolitik zugunsten einer Rückbesinnung auf die vorhandene Bausubstanz" (Heinisch 1985: 84).

**Abbildung 3: Wiener Territorium und zentrale im Text erwähnte Orte**



Die Wiener Wohnungsstruktur lässt heute zwei grosse Problembereiche erkennen:

- Aufgrund immer noch ungünstiger Belegungsverhältnisse besteht weiterhin ein Wohnungsfehlbestand (beziehungsweise eine Überbelegung) trotz Bevölkerungsabnahme und fast konstanter Neubautätigkeit. In den 180'000 Kleinstwohnungen mit nur einem Wohnraum leben 1981 circa 270'000 Menschen. Die derzeitige Wohnungsgrösse ist mit 64 Quadratmetern gemäss Befragungen um ein Drittel unterhalb der Wunschwerte.
- Ein Grossteil der Altwohnungssubstanz ist sanierungsbedürftig.



Ungefähr 210'000 Wohnungen, also etwa ein Drittel des Gesamtbestandes, gehören zum Substandard (vgl. Eigler 1988: 42).

### **Stadtentwicklungspolitik in Wien**

Die österreichische Bundesverfassung definiert für einen Bundesstaat erstaunlich genau den Handlungsspielraum der Gemeinden. In organisatorischer Hinsicht gelten beinahe für alle Gemeinden dieselben Regeln - sie haben ein Recht auf Selbstverwaltung und sind die unterste Verwaltungseinheit -, während bezüglich der Finanzverfassung die Grösse einer Gemeinde ausschlaggebend ist (die Behandlung einer Gemeinde wird im Finanzausgleichsgesetz bestimmt). Die Bundesverfassung definiert zudem die Gemeinde als selbständigen Wirtschaftskörper, was ihr erlaubt, Unternehmungen in Eigenregie zu führen. Im föderalen Aufbau Österreichs haben der Bund und die Länder lediglich Aufsichtsbefugnisse. Diese Art von Vetomacht der übergeordneten territorialen Einheit wird jedoch vor allem von den Ländern und eher in seltenen Fällen vom Bund wahrgenommen (vgl. Rack 1988).

Die österreichische Planungsgesetzgebung (vgl. dazu Weber 1985) sieht für Wien im Vergleich zu den anderen Städten als einziger Grossstadt des Landes weitergehende Autonomien vor. Die Sonderstellung Wiens zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass Wien gleichzeitig regionale und kommunale Einheit ist. Diese Doppelstellung Wiens als Bundesland und Gemeinde erlaubt eine erhöhte Planungsautonomie im Vergleich zu anderen

österreichischen Städten, die mit landesgesetzlichen Beschränkungen ihrer Planungstätigkeit umgehen müssen<sup>91</sup>. Wien gehört zudem zu jenen 14 grösseren Gemeinden mit speziellem Status, der die Einführung eines eigenen Stadtrechts erlaubt (was insbesondere die Bezirksebene als weitere föderale Ebene ermöglicht).

Die wichtigsten Organe der Stadt Wien sind gemäss dem Landesgesetzblatt:

- Der Gemeinderat.
- Der Bürgermeister, der vom Gemeinderat bestellt wird und in den Gemeinderatsausschüssen, Unterausschüssen und Kommissionen einen Sitz hat.
- Der Stadtsenat und die Stadträte, die vom Gemeinderat gewählt werden. Der Stadtsenat wird vom Bürgermeister einberufen. Bei der Hälfte der Anwesenden ist er beschlussfähig. Beschlüsse bedürfen der absoluten Mehrheit.
- Die Ausschüsse, die aus einem Stadtrat und mindestens zehn Mitgliedern des Gemeinderats bestehen. Sie sind die beschliessenden Organe der Gemeinde und sie bereiten die Angelegenheiten des Stadtsenats vor. Alle Beschlüsse bedürfen, zwecks Abstimmung mit dem Budget, der Zustimmung des Finanzstadtrats, der dadurch eine zentrale Stellung im institutionellen Design einnimmt. In den Ausschüssen sind auch Beamte vertreten und der Magistratsdirektor darf an allen Ausschüssen mit beratender Stimme und Recht auf Antragsstellung teilnehmen.
- Die Kommissionen, die der Gemeinderat zur Vorberatung einzelner Gegenstände und zur unmittelbaren Berichterstattung an den Stadtsenat

---

<sup>91</sup>Der diesbezügliche Verfassungsartikel (Artikel 108, Absatz 1) besagt: "Für die Bundeshauptstadt Wien als Land hat der Gemeinderat auch die Funktion des Landtages, der Stadtsenat auch die Funktion der Landesregierung, der Bürgermeister auch die Funktion des Landeshauptmannes, der Magistrat auch die Funktion des Amtes der Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Funktion des Landesamtsdirektors".

oder Gemeinderat wählt. Sie können anstelle der Ausschüsse Beschlüsse fassen.

- Die Beiräte der Stadträte als Expertenkommissionen. Sie haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Ihre Arbeit findet abgeschottet von der Öffentlichkeit statt.
- Die Bezirksvertretungen mit dreissig Mitgliedern und einem von diesen gewählten Bezirksvorsteher. Diese Bezirksvertretungen haben nur eine geringe Autonomie; sie werden direkt vom Bürgermeister kontrolliert, der über Beschlüsse informiert werden muss, an den Sitzungen teilnehmen darf und Beschlüsse sistieren kann. Die Bezirksvorsteher sind Exekutivorgane der Gemeinde und des Bürgermeisters.

Die verschiedenen Organe sind hierarchisch geordnet mit dem Bürgermeister an der Spitze, dem alle Stadträte, Bezirksvertreter und Beamte unterstellt sind und mit den schwachen Bezirksvertretungen an der Basis, die Beschwerden und Anregungen der Bevölkerung gegenüber anderen Gemeindeorganen kaum wirkungsvoll vertreten können (vgl. Märki 1983: 137).

Generell kann festgestellt werden, dass die Demokratisierung des Verfassungsrechts und der direkten Demokratie in Wien zugunsten eines starken Zentralismus zurückgeblieben sind. Die Verfassungsänderung von 1978 ermöglicht zwar, dass Volksabstimmungen auf gesetzlicher Grundlage durchgeführt werden; die Volksabstimmungen sind jedoch schwer auszulösen - es braucht 60'000 Unterschriften dazu - und deren Ausgang ist rechtlich unverbindlich. Die Durchführung hängt zudem von einer Genehmigung des Gemeinderats ab, was die Gefahr der parteipolitischen Instrumentalisierung erhöht.

Die starke Verstrickung von Verwaltung und Parteien führt zudem zu einem geschlossenen politisch-administrativen System, dass in allen Bereichen der Stadtplanung konfliktscheu ist und die Bevölkerung kaum beteiligt. Versuche, die Bevölkerung miteinzubeziehen, existieren zwar in den Stadterneuerungsgebieten, beschränken sich jedoch nur auf die - trotzdem sehr wichtige - Anhörung und individuelle Hilfe.

Rechtlich betrachtet sind die *wichtigsten Instrumente der Stadtplanung* der Stadtentwicklungsplan und seine räumlichen Konzepte, der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, die Bauordnung, das Stadterneuerungsgesetz und die verschiedenen wohnungspolitischen Instrumente, auf die kurz eingegangen werden soll:

- *Stadtentwicklungsplan*: Der Stadtentwicklungsplan formuliert Entwicklungsziele unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren und weist auf entsprechende territoriale Konsequenzen hin. Dieser Rahmen sollte die Grundlage der Flächenwidmungspläne bilden. Den konzeptionellen Entwicklungsvorstellungen im allgemeinen und zur Stadterneuerung im spezifischen kommen zwar eine besonders grosse Bedeutung als Koordinationsinstrument der Bodennutzungs- und Finanzplanung zu, doch haben sie keine Rechtsfolgen<sup>92</sup>.
- Im *Flächenwidmungsplan* werden zwar für alle Flächen Widmungskategorien festgelegt und damit zulässige Widmungskategorien aufgezählt, doch sind sie nur Ermächtigungen und nicht Gebote. Dennoch sind sie zusammen mit den *Bebauungsplänen* die wichtigsten Instrumente der örtlichen Raumplanung. Alle raumbezogenen Massnahmen dürfen dem Flächenwidmungsplan nicht widersprechen.

---

<sup>92</sup>Dieses Instrument ist auf Länderebene geregelt und existiert ausser in Wien noch in Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark. In Niederösterreich haben die Bestimmungen des Stadtentwicklungsplanes Verordnungscharakter und somit eine verbindliche rechtliche Form.

Der Bebauungsplan stellt die bebaubaren Flächen in ihrer Bau- und Nutzungsweise dar. Dadurch werden Festlegungen im Flächenwidmungsplan, in Planungen des Bundes und der Länder ersichtlich. Auch der Bebauungsplan ist nur eine Ermächtigungsplanung und keine Gebotsplanung. Dennoch ist der Bebauungsplan das wichtigste Instrument für die strukturelle Stadterneuerung. Denn er bildet im Falle von Neu- und Umbauten die Planungsgrundlage für die vorgesehenen Massnahmen.

Der grösste Mangel dieser Instrumente besteht in der ungenügenden Möglichkeit zur Durchsetzung von gewünschten Massnahmen, denn die Realisierung von Vorgaben hängt weitgehend von den Entscheidungen der Grundeigentümer ab. Zudem sind in diesen Plänen keine differenzierte Zonenfestlegungen möglich, die zum Beispiel umweltschützerischen Bedenken Rechnung tragen könnten.

- Die rechtlichen Grundlagen sind in den Raumordnungsgesetzen der Länder - in Wien mit Doppelstatut - in der *Bauordnung* festgelegt. Die Bauordnung begrenzt die bauliche Ausnützung von Parzellen und Baublöcken durch Bestimmungen im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan mittels der Regelung der Geschoszahl, der Baudichte und der Fluchtlinien (als Bebauungsgrenzen und Freiflächenanteilen). Die aktuellen Bestimmungen generieren eine Baustruktur mit hoher Verdichtung, die durch Massnahmen wie Abbruch, Neubau, Ausbau, der Nutzungsänderung und der Änderung des Grundstückszuschnitts laufend veränderbar ist. Die Bauordnung erlaubt zudem der Gemeinde, falls ein öffentliches Interesse vorliegt - wie zum Beispiel der U-Bahnbau - entschädigungspflichtige Enteignungen.
- Das *Stadterneuerungsgesetz* erlaubt der Gemeinde auf Antrag von Eigentümern, Bezirksverwaltungen oder dem Gemeinderat, Gebiete als sanierungsbedürftig zu erklären und mit einer Reihe von Massnahmen die Sanierung in diesen Gebieten zu fördern.
- Für die Stadtplanung wichtige wohnungspolitische Instrumente sind das 1984 erlassene *Wohnhaussanierungsgesetz*, das Haus- und Wohnungssanierungsmassnahmen materiell fördert und das Mietrechtsgesetz, das dem vor Kündigung geschützten Mieter erlaubt,

Sanierungsmassnahmen ohne die Zustimmung des Eigentümers durchzuführen.

### **Die Phasen der Stadtentwicklungspolitik in Wien nach dem Zweiten Weltkrieg**

Wiens Stadtentwicklungsplanung nach dem Zweiten Weltkrieg durchläuft drei Phasen: Die Phase des Wiederaufbaus und der ersten provisorischen Planungsvorstellungen bis in die fünfziger Jahren, die Phase der Expansion Wiens und der Entwicklung der ersten Grundkonzepte von Stadtentwicklung in den sechziger Jahren, die Formulierung von Leitlinien und der Versuch in der dritten Phase, diese in einen komplexen Stadtentwicklungsplan zu integrieren.

#### **Der Wiederaufbau**

Wien wird nach dem zweiten Weltkrieg unter den vier Besatzungsmächten aufgeteilt, worunter vor allem die sowjetische Zone (Brigittenau, Wieden, Favoriten und das linke Donauufer), deren wirtschaftliche Entwicklung blockiert wird, zu leiden hat. Der Wiederaufbau kann trotzdem nach der Unabhängigkeitserklärung Österreichs vom 27. April 1945 in Angriff genommen werden. Der Wiener Bürgermeister Theodor Körner konstituiert im Juli 1945 eine *Enquete für den Wiederaufbau*, welche die Aufgabe hat, Empfehlungen für ein Sofortprogramm, ein Wiederaufbauprogramm und ein Programm für die längerfristige Zukunftsentwicklung

Wiens auszuarbeiten (vgl. Maetz 1946). Diese ermöglicht in den ersten Jahren des Wiederaufbaus gezielte Interventionen. Innerhalb von vier Jahren gelingt es rund 100'000 Wohnungen instandzusetzen und den Wiederaufbau einiger neuralgischer Orte Wiens wie den Karlsplatz, den Stephansplatz und den Donaukanalbereich in Angriff zu nehmen.

### **Der Flächenwidmungsplan-Entwurf vom Jahre 1952**

Der erste gesamtstädtische Planungsentwurf wird von der ersten Grossen Koalition Wiens - der sogenannten Rathauskoalition zwischen der Sozialistischen Partei (SPÖ) und der Volkspartei (ÖVP), die bis 1973 regieren wird - in Auftrag gegeben und zwischen 1949 und 1951 in der Magistratsabteilung 18 unter Leitung von Karl H. Brunner erstellt.

Der Entwurf soll ursprünglich den Charakter eines internen Leitplanes besitzen, bekommt jedoch eine immer wichtigere politische Bedeutung, so dass am 9. März 1951 eine gemeinderätliche Kommission zur Vorberatung des Entwurfs eingesetzt wird.

Diese Kommission stärkt zuerst den Planungsentwurf, indem sie dem Gemeinderat empfiehlt, dessen Vorschläge als Richtlinien für die zukünftige Stadtplanung zu genehmigen. Die wichtigste im Entwurf vorgeschlagene Massnahme betrifft den sozialen Wohnungsbau. Sie wird von der Kommission als prioritäres Ziel in die politische Agenda der Stadtentwicklung Wiens aufgenommen. Wieweit diese Absichten jedoch realisiert wer-

den, ist schwer abzuschätzen. Sicherlich bekommt der soziale Wohnungsbau den in den politischen Absichten formulierten Stellenwert, doch scheint der Entwurf als Interpretationsvorschlag für die zukünftige Stadtentwicklung keinen Richtliniencharakter übernommen zu haben. Oder wie Wurzer feststellt:

"Nach dem Ausscheiden Karl Brunners im Jahre 1951 dürfte dieser erste Flächenwidmungsentwurf - der Originalplan ist leider unauffindbar - nicht mehr weiter bearbeitet worden sein. Die bisherige Vorgangsweise, zur Lösung von Einzelproblemen jeweils einzelne Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zu erstellen, wurde daher fortgesetzt. Wie weit dabei der Flächenwidmungsplan-Entwurf Brunners fallweise Berücksichtigung gefunden hat, ist heute kaum mehr feststellbar" (Wurzer 1983: 25).

### **Der Abschluss des Staatsvertrags und die Entwicklung eines städtebaulichen Grundkonzepts**

Der Abschluss des Staatsvertrages von 1955, der Wiens Aufteilung unter die Siegermächte aufhebt, läutet symbolisch die Nachkriegsphase ein; die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern sich und ein kultureller und politischer Wiederaufstieg Wiens wird erwartet. Für die Stadtentwicklung folgenreich ist die Ausgemeindung von 80 der 97 Randgemeinden, die 1938 von Niederösterreich zu Gross-Wien gekommen sind. Trotzdem ist Wien mit 414 Quadratkilometern immer noch wesentlich grösser als gegen Ende der Monarchie. Insbesondere "die dünnbesiedelten Gebiete am südlichen Stadtrand, sowie nördlich der Donau, erwiesen sich für die Stadterweiterung als ausserordentlich wertvoll" (Heinisch 1985: 21). Die geplante



Stadtentwicklung spielt bei diesen Erweiterungen eine unbedeutende Rolle. Die in diesen Jahren entstandenen riesigen Wohnsiedlungen in den Peripherien, die vorwiegend aus Fertigbauteilen erstellt werden, zeugen für diese Planung ohne Gesamtkonzept. Die wichtigsten negativen Folgen bestehen in einer sozialen und demographischen Segregation von Wohnen und Arbeiten. Die monofunktionalen Siedlungen sind meistens infrastrukturell unterdotiert, verursachen eine grosse Zunahme der Pendlerbewegung und benötigen eine Reihe von kostspieligen Folgeinvestitionen zur Verbesserung des Wohnumfeldes.

Obschon die Zunahme von Entwicklungsproblemen in Wien zur Einrichtung einer Stadtplanungsgruppe führt, die auch ein städtebauliches Grundkonzept erarbeitet, bleibt die Planung wirkungslos. Insbesondere die Rathauskoalition zwischen den Sozialisten und der Volkspartei (bei regelmässiger Integration der Freiheitlichen Partei) verhindert durch ihre, in der Phase der wirtschaftlichen Prosperität eingespielte, kurzsichtige Verteilungspolitik die Verwirklichung einer Stadtentwicklungspolitik mit einheitlichen Zielen. Die ideologisch labile Basis der Rathauskoalition stabilisiert sich nicht durch Programme und Projekte, sondern dank der Möglichkeit, die ständig wachsenden Einnahmen auf die Partner der Gewinnkoalition zu verteilen. Die Franktionsmentalität in der Rathauskoalition blockiert die Formulierung von gemeinsamen Zukunftszielen, und Vorschläge in diese Richtung werden, widersprechen sie nur einem der Akteure im "Zweieinhalbparteiensystem" (Pelinka 1974: 33), gleich abgelehnt. Dem durch zentralisierte Entscheidungsstrukturen geprägten politischen System Wiens gelingt es, alternative Vorschläge bereits in ihrer Entstehungsphase über Vereinnahmung abzublocken.

Für die Planungsdiskussion bedeutet jedoch der Entwurf eines städtebaulichen Grundkonzepts für Wien den ersten Versuch einer angemessenen Reaktion auf die rapiden Entwicklungen der Nachkriegszeit. Die in diesem Konzept angestrebte städtebauliche Idee beruht im wesentlichen "auf einem funktionell gegliederten, aufgelockerten Organismus mit differenzierten Betriebsbaugebieten", "der sich unter Schonung der landschaftlich wertvollen westlichen Gebiete hauptsächlich nach Süden und Osten entwickeln soll" (Rainer 1962: 68).

### **Die Leitlinien der siebziger Jahre und der erste Stadtentwicklungsplan**

Die *planerische Diskussion* um Wien zu Beginn der siebziger Jahre ist von einer neuen Auffassung von Planung getragen. Die neue Planungsphilosophie integriert die veränderten Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung: Die Bevölkerungsentwicklung stagniert, die kommunalen Finanzen verknappen sich und die Umweltprobleme dringen mehr und mehr ins Bewusstsein. Gleichzeitig nimmt die öffentliche Kritik an der bisher praktizierten, von der Öffentlichkeit abgeschotteten Planung zu. Die politische Reaktion auf diese Kritik und auf die veränderten Entwicklungsbedingungen besteht von seiten der Wiener Regierung in der Vorstellung von Leitlinien für die Stadtentwicklung und in der Lancierung einer öffentlichen Diskussion über diese Leitlinien. Die zwei relevantesten Neuerungen in den Leitlinien sind der Einbezug neuer Planungsinstrumente, welche die Beteiligung der Stadtbewohner an der Entwicklung und Gestaltung Wiens vorsehen und die Entscheidung zugunsten des

Vorrangs der Stadterneuerung gegenüber der Stadterweiterung. Die in den Leitlinien als Orientierungshilfen vorgesehenen Ideen sollen in einem komplexen Stadtentwicklungsplan umgesetzt werden, mit dessen Erarbeitung 1977 begonnen wird. Das Ziel dieses Stadtentwicklungsplans besteht in der Ausarbeitung eines umfassenden Leitbildes für Wien und in der Schaffung eines Koordinationsinstrumentes für die Tätigkeit der Stadtverwaltung. Dazu wird innerhalb der Magistratsabteilung 18 ein Arbeitskreis und zusätzlich von der Magistratsdirektion ein Arbeitsausschuss eingesetzt, der aus Vertretern sämtlicher Geschäftsgruppen zusammengesetzt ist und die fachliche Planung verschiedener Geschäftsstellen koordinieren soll. In dieser Phase werden noch keine Kontakte ausserhalb des Magistrats gesucht. Erst nach Abstimmung und Diskussion innerhalb des Magistrats konfrontieren sich die Planer mit den relevanten Akteuren der Stadt. Danach wird der Stadtentwicklungsplan kapitelweise im Gemeinderat vorgestellt. Erst nach diesen Abstimmungen wird eine breitere Öffentlichkeit eingeladen, sich zum Plan zu äussern. 1985 wird vom Gemeinderat der Stadtentwicklungsplan mit folgenden tragenden Elementen verabschiedet:

- Die Zersiedlung der Landschaft soll durch Siedlungsachsen verhindert werden, die von Hauptzentren ausgehen. Diese funktionsdurchmischten, relativ schmalen Siedlungsbänder am Stadtrand sollen durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen werden, zu denen alle Bewohner aufgrund der bandartigen Form der Siedlungen relativ leicht Zugang haben können. Ausserhalb dieser Siedlungsachsen liegende Wohngebiete sollen stabilisiert und nicht mehr ausgedehnt werden. Zwischen diesen Siedlungsachsen sollen Grünkeile zum Zweck der Naherholung und des ökologischen Gleichgewichts angelegt werden. Grüngebiete, wie der Wiener Wald und die Donaulandschaft, sollen in der heutigen Form

vor Stadterweiterungen geschützt werden.

- Stadtnahe Hauptzentren, die in den letzten Jahren der Stadtrandwanderung an Bedeutung gewonnen haben, jedoch mit Dienstleistungen unterversorgt sind, sollen zu Kommunikationsorten und Verbindungsstellen zwischen der Wiener Innenstadt und diesen Siedlungsachsen ausgebaut werden. Die Verbindung dieser Hauptzentren untereinander und mit der inneren Stadt soll über öffentliche Verkehrsmittel erfolgen. Hauptzentren sind häufig Umsteigestellen zwischen S-Bahn, U-Bahn, Strassenbahn und Bus.
- Die Nahversorgung dieser Siedlungsachsen soll über die Integration kleiner und mittlerer Betriebe in die Wohngebiete erfolgen. Nichtintegrierbare grössere Betriebsanlagen sollen in Siedlungsachsen zugeordneten Betriebsgebieten angesiedelt werden.
- Dieses Konzept von Siedlungsachsen und Hauptzentren greift in seiner räumlichen Ausdehnung auf benachbarte administrative Zuständigkeitsbereiche in Niederösterreich über. Die Logik des Konzepts ist deshalb auf eine Zusammenarbeit angewiesen, die in der Planungsgemeinschaft Ost (zwischen Wien, Niederösterreich und Burgenland) realisiert werden soll.

Für morphologisch verschiedene Gebiete werden im Stadtentwicklungsplan unterschiedliche räumliche Leitbilder entwickelt:

- Das räumliche Leitbild West bezieht sich auf einen Stadtteil, der einerseits durch die dichte gründerzeitliche Bebauung in den stadtzugewandten Gebieten geprägt ist. Dort liegen die umfangreichen Wiener Stadterneuerungsgebiete. Andererseits ist dieser Stadtteil durch den locker bebauten, an den Wald- und Wiesengürtel angrenzenden Teil geprägt, der in seiner lockeren Struktur und als bevorzugter Wohnort Wiens erhalten bleiben soll. In den Stadterneuerungsgebieten sollen Wohnungszusammenlegungen, Verbesserungen der Sanitärausstattung und Neubauten getätigt werden. Die Durchmischung mit kleinen und

mittleren Betrieben soll erhalten bleiben und die Zentrenentwicklung gefördert werden. Wie im Nordosten und Süden sollen die tangentialen Linien des öffentlichen Verkehrs die Zentren miteinander verbinden und diese dadurch aufwerten.

- Das räumliche Leitbild Süd zeichnet sich durch das Problem der durch die Stadterweiterungsprozesse bewirkten Bodenverknappung aus. Deshalb sollen weitere Erweiterungsmassnahmen nur ergänzend zu vorhandenen Nutzungen vorgenommen werden.
- Das räumliche Leitbild Nordost betrifft den 21. und 22. Bezirk nordöstlich der Donau. Diese beiden Bezirke stellen die grössten räumlichen Entwicklungsreserven Wiens dar. Durch eine Aufwertung dieser Gebiete soll der Randwanderung in den saturierten Süden eine attraktive Alternative gegenübergestellt werden. Diesem Ziel dient die Stärkung der wichtigsten Zentren im Nordosten durch die Ansiedlung mit Dienstleistungsbetrieben zur Steigerung der Arbeitsplatz- und Versorgungsqualität. Durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Teilen mit überwiegender Wohnfunktion soll die Pendlerbewegung über die Donau abgebaut werden. In Zukunft sollen zwei von drei Betrieben im Nordosten angesiedelt werden. Der Nordteil des Donauraums soll als Naherholungsgebiet erhalten und die Donauinsel zum Wasserschutzgebiet erklärt werden. Die Gebiete am linken Donauufer im Erholungsgebiet, darunter die UNO-City, sollen sich nicht mehr verändern.
- Das räumliche Leitbild der Bezirksgruppe Mitte umfasst den 1. bis 9. und den 20. Bezirk. In diesen Bezirken liegen die zentralen Einrichtungen mit überlokaler und überregionaler Bedeutung. Sie sind charakteristische City-Gebiete, in denen die Wohnfunktion systematisch verdrängt wird. Die grosse Bebauungsdichte soll durch Blockzusammenlegungen, durch Hofentkernungen, durch die Schaffung von Grünflächen, durch die Reduktion der zulässigen Bebauungshöhen und durch den Ausbau der sozialen Infrastrukturen aufgelockert werden.

Die *politische Situation* in den siebziger Jahren verändert sich dahingehend, dass die Rathauskoalition sich auflöst und an deren Stelle 1973

eine Einparteienregierung tritt. Die wichtigste Folge dieser Veränderung besteht in der Zunahme des Einflussbereichs der mit grosser Mehrheit regierenden sozialistischen Partei. Insbesondere vergrössert sich die Macht von allen direkt von der Regierung bestellten Gremien zuungunsten vor allem der gemeinderätlichen Vertretung. Neben der hierarchischen und zentralistischen Entscheidungsstruktur treten vermehrt und mit wachsender Bedeutung Ausschüsse, Unterausschüsse, Kommissionen und Beiräte auf, die von Experten getragen sind und eher als eine parteipolitische Logik eine sektorale Interessenlogik besitzen. Auch in der Stadtplanung ist diese technokratische Entpolitisierung sichtbar. Stadtplanerische Entscheidungen werden entweder von Technikern oder von Interessenvertretern in sozialpartnerschaftlichen Gremien getroffen, ohne dass eine Diskussion über die Zukunft Wiens stattfindet.

Die parteipolitische Landschaft reagiert ebenfalls etwa Mitte der siebziger Jahre auf die Wirkungen der Einparteienregierung. Der Einsturz der Reichsbrücke 1976 wie der kostspielige Bau des Allgemeinen Krankenhauses sind symbolische Momente<sup>93</sup>, die neben einer in der steigenden Wahlabstinenz sichtbaren politischen Resignation auch neue, gegenüber dem bevölkerungsfernen und bürokratischen Planungsprozess kritische Kräfte fördert.

---

<sup>93</sup>Vgl. dazu: Expertenkommission Reichsbrücke 1977 und Worm 1981.

## **Schlussfolgerungen**

Die Wiener Stadtentwicklungspolitik ist seit dem Zweiten Weltkrieg durch die Abwesenheit einer verbindlichen Planung gekennzeichnet. Planungen dienen als Orientierungen, die letztlich jedoch nicht verfolgt werden. Als Alibiübungen in der politischen Organisation der Stadtentwicklung heizen sie Debatten an, die sich selbst blockierten. Die politische Verantwortung für die Planungen wird nur selten, und wenn, dann nur vorübergehend, übernommen. So kann zum Beispiel ohne weiteres in einem räumlichen Leitbild zwar stehen, dass das UNO-Gebiet nicht verändert werden soll; in der politischen Auseinandersetzung und in den einschlägigen Interessenabstimmungsgremien gilt es jedoch als hochinteressantes Investitionsgebiet für die Stadterweiterung, wie die später dargestellte Expo-Planung zeigen wird.

Sowohl die Grosse Koalition bis 1973 und später die Alleinregierung fördern ein technisches Vorgehen in der Stadtplanung, das keine Beteiligung der Bevölkerung erlaubt. Die Stadtplaner leben mit dem "technokratischen Traum einer umfassend-rationalen und detailliert-konkreten Stadtplanung" (Ullrich 1976: 104-122). Einzig die von den Parteien nicht beanspruchte Vertretung von Wirtschaftsinteressen wird in die inkrementalistische Planung integriert. Besonders in den siebziger und achtziger Jahren, in denen sich der finanzielle Handlungsspielraum Wiens einschränkt, verstärkt sich diese Tendenz zur Planung unter Ausschluss der Öffentlichkeit und unter Beteiligung der Wirtschaftsinteressen, welche die sozialpartnerschaftliche Organisation der Stadtentwicklung charakterisiert; es wächst aber auch der Protest von neuen Akteuren, wie den

Grün-Alternativen und von seiten der aus dieser sozialpartnerschaftlichen Politik ausgeschlossenen Akteure wie der FPÖ, die sich gegen die gängigen unflexiblen Politikmuster wenden<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup>Zur Sozialpartnerschaft in Österreich vgl.: Grande 1988; Marin 1981 und 1980.



### 3. Die Dominanz des wirtschaftsliberalen Credos in der Zürcher Stadtentwicklungspolitik

Das schweizerische Städtensystem zeichnet sich im Gegensatz zu Österreich oder Italien durch seine ausgewogene Rangordnung der Grösse der Städte aus. Trotz der Grösse Zürichs existieren mit Basel, Genf-Lausanne und Lugano-Locarno-Bellinzona sowie der Bundeshauptstadt Bern auf engem Raum Gegengewichte, welche die Schweiz mit ihren beinahe sieben Millionen Einwohnern fast als eine Stadt erscheinen lassen (vgl. Frey 1990)<sup>95</sup>. Vor allem die Agglomerationsbildung und Suburbanisierung seit dem Zweiten Weltkrieg führten zu sich überlappenden städtischen Gebieten, die besonders die Achse Zürich-Genf zu einer wenig geordneten Bandstadt werden liessen (vgl. Lendi 1986: 110). Dieser Entwicklung versucht die schweizerische Raumplanung seit Mitte der siebziger Jahre Herr zu werden, indem sie die Zentrums Vorteile der verschiedenen Städte durch den Ausbau der Kommunikationswege zu Zentrums Vorteilen der Schweiz werden lassen will (vgl. Schuler/ Bassand 1987). Die öffentlichen Verkehrsmittel, insbesondere die Bahn (im Konzept *Bahn 2000*), nimmt dabei eine zentrale Rolle ein, wie Maurer (1988: 20) ausführt:

"Das durch die Bahn 2000 mögliche Verbindungsnetz der Zentren der Städte und grossen Ortschaften erlaubt, einen erheblichen Teil

<sup>95</sup>Neben diesen Städten müssen in der Nordostschweiz Winterthur-St.Gallen und in der Innerschweiz Luzern zu den weiteren städtischen Konzentrationen gezählt werden. In diesem Zusammenhang ist die starke Zunahme der städtischen Agglomerationen in den letzten zwei Jahrzehnten besonders für die territoriale Entwicklung der Schweiz erwähnenswert. Im Rahmen der letzten Volkszählung wurde dabei diese Entwicklung als Verkleinstädterung der Schweiz beschrieben, denn die kleinen Gemeinden gewannen im Vergleich zu den Städten an Attraktivität (vgl. NZZ 21./22.12.1991).

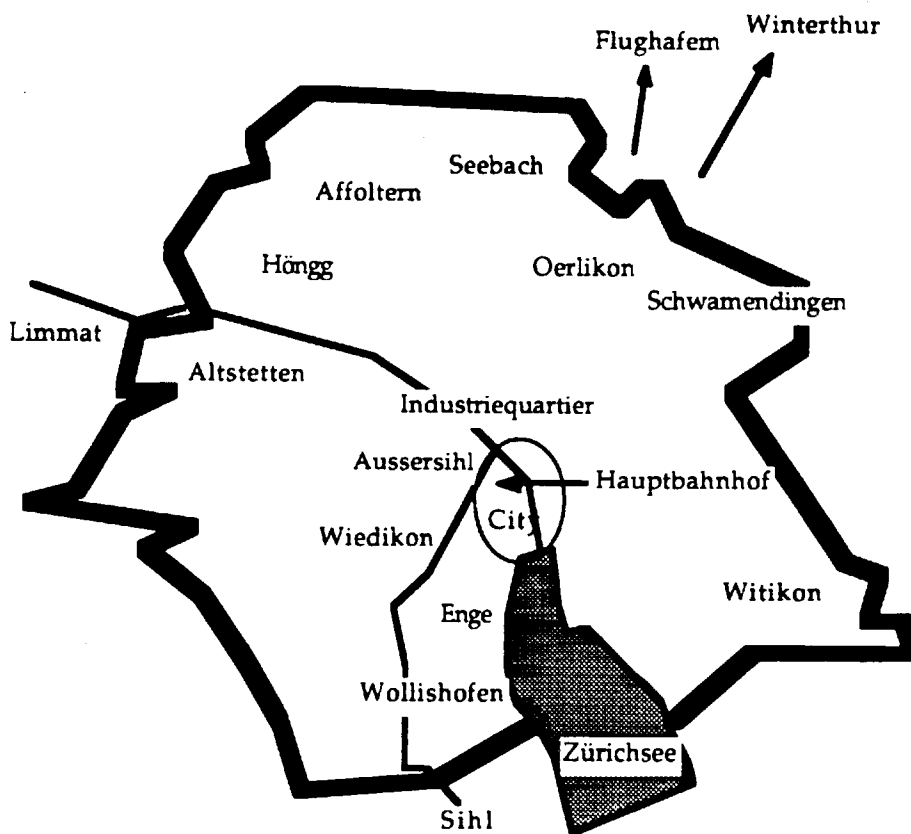
der Schweiz funktional als eine Stadt für Spitzenaktivitäten zu verwenden, sofern die Nutzungen im Bereich der Stationen (damit sind auch entsprechend gelegene Industrie- und Gewerbegebiete gemeint) intensiviert werden“.

Die spezifischen Zentrumsfunktionen von Zürich im schweizerischen Städtesystem betreffen die wirtschaftliche Tätigkeit. Im labilen Gleichgewicht zwischen den Schweizer Städten nimmt Zürich die Stellung der Handels-, Finanz- und Industriemetropole ein (vgl. Bauer 1986; Höpfinger 1978). In den letzten dreissig Jahren hat sich die Position Zürichs in der Schweiz verstärkt, was durch wachsende Zuflüsse an Wertschöpfung aus den anderen Regionen belegt wird (vgl. Briner 1986: 122; Jürgensen/ Koller 1972). Diese herausragende Stellung in der Schweiz erklärt sich auch durch die geographische Lage Zürichs in Europa: Es profitierte sowohl von seiner Lage zwischen Frankfurt und Mailand als auch zwischen Lyon und München. Dieser Vorteil hat sicher auch dazu beigetragen, dass Zürich als Finanzzentrum die anderen Schweizer Städte überflügelte und heute zusammen mit London, Frankfurt und Paris zu den wichtigsten Finanzzentren Europas zählt (vgl. Vontobel 1986).

Entsprechend dieser Rolle Zürichs ist sein bauliches Erscheinungsbild von der Innenstadt der Dienstleistungen geprägt, in der kaum mehr gewohnt wird (vgl. zur Orientierung Abbildung 4). Die kleine Altstadt überlebte diesen Citydruck nur teilweise und existiert heute vor allem als Fassade ausgekernter Häuser. Seit dem Zweiten Weltkrieg beschleunigten Umzönungen in den beiden Cityrandquartieren Aussersihl und Industriequartier die Cityausdehnung in die traditionellen Wohn- und Gewerbequartiere im Vorbahnhofsbereich (vgl. Janos 1987). Dienstleistungsbetriebe verdrängen

auch immer mehr Industriestandorte, die ins Limmattal, Glattal und in die übrigen Industriezonen der Agglomeration ziehen.

**Abbildung 4:** Zürcher Territorium und zentrale im Text erwähnte Orte



An ihrer Stelle entstehen die Wahrzeichen des neuen Zürichs: Am Limmatplatz im Industriequartier baut die Migros Genossenschaft einen 74,5 Meter hohen Turm, im citynahen Wiedikon werden mit den Gewerbebetrieben ganze Wohnquartiere - die "Werdsanierung" - zugunsten von Bürohochhäusern abgerissen, um das "Bedürfnis, an guter Stelle Verwaltungsgebäude zu erstellen", zu befriedigen, wie es in einer Weisung der

städtischen Exekutive (vom 2.7.1970) heisst. Am Stadtrand wird dagegen die Industrialisierung und der Massenwohnungsbau, der sich in einer Hochhauskruste rund um die Stadt ausdrückt, nicht gebremst; die Agglomeration Zürich entwickelt sich an ihren Rändern als Industriestadt weiter.

### **Sozio-ökonomische Entwicklung der Schweiz und Zürichs**

Die Schweiz zeichnet sich seit Beginn dieses Jahrhunderts durch ihren kontinuierlichen, von keinen grossen Einbrüchen beeinflussten, wirtschaftlichen Aufbau aus. Zwischen 1890 und 1950 wuchs die schweizerische Volkswirtschaft um durchschnittlich zwei Prozent. Ihre Stärken liegen bis dahin vor allem in der Maschinenindustrie, die hochwertige Produktionsgüter herstellt und weltweit exportiert. Das Breitenwachstum der Wirtschaft setzt ab 1950 an. Vor allem der soziale Frieden - der die Schweiz zu einem bevorzugten Investitions- und Kapitalanlageland macht - und die Möglichkeit, auf eine bedeutende Immigration aus Italien zurückgreifen zu können, sind die Motoren dieses Wachstums, das in den fünfziger Jahren Zuwachsraten des Bruttoinlandproduktes von über fünf Prozent realisiert. Dieses Jahrzehnt zeichnet sich durch die laissez-faire Doktrin aus, die dem Staat keine wirtschaftspolitischen Interventionen erlaubt. Die Folgen dieses ungesteuerten Wachstums werden vor allem im Infrastrukturbereich bemerkbar, wo es dem gebremsten Staat nicht gelingt, die für das Breitenwachstum notwendigen, aus längerfristigen Überlegungen resultierenden, infrastrukturellen Investitio-

nen zu tätigen. Diese beschränkte infrastrukturelle Expansion wirkt in den sechziger Jahren als Hemmschuh für die Entwicklung des privatwirtschaftlich-industriellen Wachstums. Die Reaktion darauf besteht in einem dem wirtschaftlichen Wachstum entsprechenden, vor allem sektoralen Breitenwachstum des Staates im Bildungswesen, Strassenbau und Gesundheitssystem (vgl. Linder 1983). Insbesondere der Nationalstrassenbau kurbelt das Wirtschaftswachstum weiter an und führt zu konjunkturellen Überhitzungen, die zu Beginn der siebziger Jahren zu wachstumsbedingten Folgeproblemen werden:

- An erster Stelle steht das Problem der sozialen Folgen einer sich rapid entwickelten Anwesenheit von einer Million Immigranten in der Schweiz, die als billige Produktionsfaktoren in der schweizerischen Wirtschaft eingesetzt werden. Dies verhindert einerseits, dass sich die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft über strukturelle Investitionen verbessert und führt andererseits zu sozialen Spannungen zwischen einheimischer und eingewanderter Bevölkerung.
- Das ungebremsste und ungesteuerte Wachstum führt zu Wachstumsungleichgewichten zwischen den verschiedenen Regionen. Diese Disparitäten drücken sich auch in der verstärkten Verstädterung und in der Entleerung von Randgebieten aus, die neben den Folgen einer verschärften Wohnungsnot in den Städten und einem Niedergang der Bergwirtschaft den Mangel an nationaler Raumplanung erkennen lassen (vgl. Stolt 1973).

Die weltweite Rezession Mitte der siebziger Jahre erreicht die Schweiz stärker als alle anderen OECD-Länder (Schmidt 1985)<sup>96</sup>. Innerhalb von

---

<sup>96</sup> "Warum war die Beschäftigungskrise in der Rezession 1974/76 so gross?" fragt sich auch Schmidt (1974: 216), der wie folgt darauf antwortet: "Die Schweizer Wirtschaft stand unter einem überdurchschnittlich grossen Problemdruck von aussen (Aussenwirtschaftspolitik) und von innen. Für das letztere waren Folgeprobleme früherer Erfolge und Versäumnisse massgebend. Ein verschleppter Strukturwandel, die "Überindustrialisierung" und die Über-

zwei Jahren verliert die Schweiz rund 300'000 Arbeitsplätze, was jedoch nicht zu einer hohen Arbeitslosigkeit führt, denn das Problem wird grösstenteils exportiert: Über 200'000 Immigranten kehren in ihre Heimatländer zurück. Die restlichen abgebauten Arbeitsplätze treffen vor allem wirtschaftlich schwächere und nicht organisierte Gruppen, insbesondere Frauen (Cattacin 1988); die Gesamtbeschäftigung nimmt zwischen 1974 und 1978 um über 10% ab.

Die Wirtschaftskrise bewirkt parallel dazu durch die Abnahme der Steuereinnahmen eine Verknappung der Staatsfinanzen auf allen föderalen Ebenen, die seither ganz abgesehen von der jeweiligen Wirtschaftslage zu einem der wichtigsten politischen Themen geworden ist.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz in den achtziger Jahren durchläuft verschiedene Phasen. Sie erlebt 1982/83 eine weitere, aus verschiedenen Gründen weniger einschneidende Rezession: Vor allem setzt die schweizerische Wirtschaft auf den Dienstleistungssektor, der dank der verschiedenen Schutzbestimmungen gegenüber der internationalen Konkurrenz weniger krisenanfällig ist. Die Immigration wird weiterhin in allen Saisonbranchen (insbesondere im Bau- und Gastgewerbe und in der Landwirtschaft) als strukturerhaltender, in der Grössenordnung leicht regulierbarer Faktor eingesetzt (Cattacin 1987). Dieses protektionistische Entwicklungsmodell scheint erst in den letzten beiden Jahren durch den

---

Erwerbstätigkeit“ (sehr hohe Erwerbsquoten und sehr lange Arbeitszeiten) sind dabei vorrangig zu nennen. Hinzu kam, dass der Problemdruck schnell und direkt auf den Arbeitsmarkt durchschlug. Schwach ausgebildete Konjunkturstabilisatoren waren hier verantwortlich und das geringere Ausmass an arbeitsrechtlichen und politischen Sicherungen gegen Arbeitsplatzabbau. Die Stabilisierungskrise liess sich deshalb ökonomisch und politisch schnell (und überdies weitgehend geräuschlos) durchsetzen“.

Prozess der europäischen Integration infrage gestellt zu werden. Denn die bisherige Politik der Abschottung birgt immer mehr auch Risiken der Isolation gegenüber den wichtigsten Handelspartnern. Die Suche nach einer Öffnung findet sich in allen Politikbereichen und wird als Folge insbesondere die strukturerhaltende Politik der bedarfsweisen Kontingentierung der Immigration in Zukunft nicht mehr ermöglichen (Cattacin 1991).

Das Wirtschaftszentrum Zürich spiegelt die gleichen sozio-ökonomischen Trends der Schweiz wider:

- Die wirtschaftliche Konjunktur setzt ebenfalls nach 1950 ein und fördert bis 1962 das Bevölkerungswachstum in der Stadt auf 440'000 Einwohner. Ab 1962 wird die Gemeinde an Bevölkerung bis zu den 336'000 heutigen Einwohnern verlieren, ohne das jedoch ein entsprechender Trend im Umland einsetzt, das kontinuierlich weiterexpandiert. Die Konjunktur bringt Zürich auch eine besonders grosse Anzahl an Immigranten, die rund zwanzig Prozent der Bevölkerung ausmachen.
- Bis heute gehören die Textil- und die sich daraus entwickelte Maschinenindustrie zu den Hauptstützen der Wirtschaft des Kantons. Seit dem Zweiten Weltkrieg siedelten sich in Zürich weitere Industriebranchen an, insbesondere das Druckgewerbe, die chemische und die Lebensmittelindustrie. Um 1939 entfielen von allen Betrieben im Kanton Zürich je rund ein Drittel auf die drei Wirtschaftssektoren. Seither hat sich vor allem der primäre Sektor stark zurückgebildet. Im sekundären Sektor verdoppelte sich zeitweise die Anzahl der Beschäftigten und vor allem der tertiäre Sektor expandierte wie in keiner anderen schweizerischen Region und umfasst in der Stadt Zürich über siebenzig Prozent der Arbeitsstellen.

Innerhalb des Kantons Zürich ist die sozio-ökonomische Entwicklung seit den siebziger Jahren durch zwei Merkmale charakterisierbar:

- Durch regionale Ballungs- und Entleerungserscheinungen.
- Durch die regionale wirtschaftliche Entmischung mit starker Konzentration der Arbeitsplätze in der Kernstadt Zürich und die Verlagerung des Wohnungsbaus in die Agglomeration.

### **Stadtentwicklungspolitik in Zürich**

Staatliche Planung ist in der Schweiz relativ schwach entwickelt. Sie wird durch den föderalen Staatsaufbau, der den territorialen Einheiten grosse Freiheiten einräumt und der Möglichkeit, über direktdemokratische Instrumente relativ leicht komplexe Vorlagen zum Scheitern zu bringen, verhindert. Soweit jedoch der Bund oder der Kanton plant, werden die Gemeinden aus diesen Planungen ausgeschlossen. Eine wichtige Ausnahme besteht in der Raumplanung, die als Koordinationsinstrument konzipiert ist (vgl. Hangartner 1988: 104). Bisher konnte sie sich jedoch nicht durchsetzen, so dass die Gemeinden ohne grosse Rücksichtnahme auf überörtliche Zusammenhänge ihre eigenen Raumplanungen entwickeln (vgl. Bund Schweizer Planer 1980).

Es kann im Falle der Schweiz von einem eigentlichen Planungsvakuum ausgegangen werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg werden zwar eine Unzahl von Planungsinstrumenten entwickelt und angewandt (vgl. Jagmetti 1981); vielmehr als zur koordinierten Besiedlung der Schweiz



führen diese jedoch zu chaotischen Zersiedlungserscheinungen, die besonders mit dem Massstabswechsel im Wohnungsbau der sechziger Jahre - von den drei- bis fünfgeschossigen Bauten zu den Grossüberbauungen in den Agglomerationen - eine von extremer sozialer und funktionaler Entmischung begleitete Verschlechterung der Lebensqualität mit sich bringen (vgl. Bächtold 1983). Besonders in den Städten wird in den siebziger Jahren Kritik an dieser wachstumsorientierten Raumplanung laut, die zu einer Revision der bestehenden raumplanerischen Instrumente führt. Die Einführung eines nationalen Planungsinstrumentes Ende der siebziger Jahre, der Umweltverträglichkeitsprüfung in den achtziger Jahren und die Anwendung der flexiblen Gestaltungspläne zur "Erlangung von städtebaulich befriedigenden Lösungen" in vielen Städten können als planerische Resultate dieser Kritik betrachtet werden (vgl. Maurer 1988; Brun et al. 1985). Doch haben diese Instrumente bisher nicht die in sie gesteckten Erwartungen erfüllt (vgl. Linder 1986).

Die zentralen in Zürcher Gemeinden zur Anwendung kommenden Planungsinstrumente in der Entwicklungsplanung sind:

- Die Flächenwidmungsplanung mit Bauordnung: Sie bestimmt die räumliche Verteilung von Bebauung und Besiedlung in ihrer Nutzung und zum Teil die Ästhetik;
- Die Erschliessungs- und Versorgungsplanung: Sie regelt die Infrastrukturen des Strassen- und Verkehrsnetzes, der Wasser- und Energieversorgung und -entsorgung;
- Die Land- und Kreditpolitik: Die Gemeinden dürfen unternehmerisch handeln und Landkäufe wie Kreditvergaben tätigen;

- Die Steuerfusspolitik: Dank der Steuerautonomie der Gemeinden besteht die Möglichkeit über die Veränderung des Steuerfusses auf die Standortqualität einzuwirken.

Die wichtigsten Verfahren und Institutionen in der Stadtentwicklungspolitik in der Gemeinde Zürich sind:

- Der Gemeinderat, der aus 125 Mitgliedern besteht, die pro Stadtkreis im Proporz gewählt werden.
- Der Stadtrat, bestehend aus neun Mitgliedern, der im Majorzverfahren gewählt wird. Der Stadtpräsident ist in diesem Gremium primus inter pares. Er wird direkt vom Volk bestellt.
- Die Präsidialabteilung, die dem Stadtpräsidenten unterstellt ist und die allgemeine Aufsicht über die Verwaltung hat sowie Repräsentations- und Spezialaufgaben übernimmt. Ihr ist auch die heute unbedeutende Stadtentwicklungskommission unterstellt, die zu Beginn der siebziger Jahre eingesetzt wurde.
- Das Stadtplanungsamt, das dem Tiefbauamt (Bauamt I) untersteht und regionale wie kommunale Richtpläne vor allem im Verkehrsbereich erstellt. Das Stadtplanungsamt organisiert auch "offene Planungen" (vgl. Brändle 1981).
- Das Bauamt II regelt die Baubewilligungsverfahren. Seine Kommissionen sind das Baukollegium - eine beratende Expertengruppe, die technische und ästhetische Beurteilungen von Projekten vornimmt - und die Kommission für Denkmalpflege.
- Die Bausektion II bestehend aus drei Exekutivmitgliedern, die Vorentscheide und Letztentscheide bezüglich eingereichten Bauprojekten fällt.
- Die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats, die seit der enormen Kostenüberschreitung beim Bau des neuen Kongresshauses neben der Verwaltungskontrolle auch direkt in Baugesuchsverfahren

intervenieren kann.

- Die Fachstelle für Umweltschutz führt die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten gemäss dem Umweltschutzgesetz durch.
- Neben den repräsentativen Organen, Stadt- und Gemeinderat<sup>97</sup>, spielen in der Stadtentwicklungspolitik Volksabstimmungen, die auf verschiedene Weise ausgelöst werden können (durch Unterschriftensammlung, über Einzelinitiativen im Gemeinderat, durch den Gemeinderat), eine zentrale Rolle<sup>98</sup>.

### Die Reaktion auf das Rote Zürich in der Nachkriegszeit

In der planerischen Aufbruchsstimmung nach dem Zweiten Weltkrieg wird der heute noch in seinen Grundzügen rechtskräftige Zonenplan von 1946 entwickelt, der die Stadt in Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebiete einteilt und die frühere Planungsphilosophie der Stadtfläche, die im wesentlichen nur Bauland vorsah, ablöst. Vorbild der Bauordnung von 1946 ist das Ideal der "Gartenstadt". Weite Gebiete werden in Zonen mit niedriger Bebauungsdichte umgewandelt, so dass bei einer allfälligen Neuüberbauung eine Annäherung an die "Gartenstadt" stattfinden kann. Beinahe das ganze unbebaute Gebiet wird der Landwirtschaftszone zugeteilt, um dessen Überbauung zu verhindern. Doch wird diese Zoneneinteilung vom Bundesgericht nicht gutgeheissen, was diese Gebiete in eine

---

<sup>97</sup>In Zürich existieren keine quartierdemokratischen Strukturen; vgl. zur Einschätzung dieser Strukturen für Klein- und mittelgrosse Städte: Klöti 1983.

<sup>98</sup>Auf dieses Instrument werde ich in der Fallbeschreibung zurückkommen; vgl. zur direkten Demokratie in der Schweiz: Lafitte 1987 und Kriesi 1991; vgl. allg. zur kommunalen Autonomie in der Schweiz: Bassand 1986 und Meylan 1986.

schwierige Rechtslage versetzt, die 1954 durch die Aufzonung in Gebiete mit geringer Ausnutzung überwunden wird. Die Bauordnung tritt erst acht Jahre nach ihrer Erarbeitung in Kraft und ist inhaltlich der einsetzenden Hochkonjunktur nicht gewachsen.

Die Planungsdebatte der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg ist bewegt und im Gegensatz zum restlichen Europa nicht vom Thema Wiederaufbau geprägt. Vielmehr geht es darum, von dirigistischen und kollektivistischen Planungsmodellen Abstand zu nehmen, ohne den Sinn der Planung nach gemeinschaftlichen Gesichtspunkten aus den Augen zu verlieren. Die Planung als Kompromiss zwischen "Individuum und Gemeinschaft" setzt sich als Planungsleitbild durch und bestimmt auch in Zürich, das immer wieder als Modellfall der Diskussion dient, die Entwicklung in der Nachkriegszeit (vgl. Carol/ Werner 1949; Huber 1989). Aus dieser Zeit der "Kompromissplanung"<sup>99</sup> stammen insbesondere viele öffentliche Wohnbauprojekte in der Agglomeration Zürichs. Ihr charakteristisches Merkmal ist der Verzicht auf gesamtstädtische Planung und entsprechend dazu die Konzentration auf kleinräumige Entwicklungen. Der General-Bebauungsplan von Zürich aus dem Jahre 1946 entspricht dieser Logik und ist aus einer humanistischen Haltung heraus im Zürcher Tiefbauamt entwickelt worden. Er sieht eine kontinuierliche Stadtentwicklung vor, die von einigen Planungsgrundsätzen getragen werden soll. Der wichtigste besteht in der Bejahung einer funktionalen Segregation zwischen Wohnen und Arbeit. Beide Funktionen sollen getrennt werden, jedoch mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Einzugsbereich von zwanzig Minuten bleiben. Zehn

---

<sup>99</sup>Diese Planungslogik wird von Max Frisch vortrefflich beschrieben und in ihrer Tendenz zur Mediokrität kritisiert, Frisch 1953: 325ff.

Jahre nach seiner Präsentation wird dieser Entwicklungsvorschlag im Gemeinderat zusammen mit dem zum Teil auf ihn abgestimmten Generalverkehrsplan diskutiert, ohne jedoch an Verbindlichkeit zu gewinnen. Im Gegenteil, die Diskussion konzentriert sich immer mehr auf einen Aspekt der Pläne, und zwar der sogenannten Tiefbahn, der 1962 auch zur Abstimmung gelangt, ohne dabei erfolgreich zu sein.

Der ständige Wertverlust der Nachkriegsplanung ist leicht verständlich, geht er doch mit einem in der ökonomischen Wachstumsphase eintretenden Wertewandel einher - weg von den öffentlichen Verkehrsmitteln hin zum Individualverkehr (vgl. Fritzsche 1984). Auch ist die Planung zu stark auf den bedeutenden sekundären Sektor ausgerichtet; sie vernachlässigt die Tertiarisierung und den gleich nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Aufschwung des Finanzzentrums Zürich<sup>100</sup>. Zudem tritt im Nachkriegs-Zürich ein Wechsel im parteipolitischen Spektrum ein. Während die traditionelle Parteikonstellation seit 1928 den beiden Linksparteien, den Sozialdemokraten und den Kommunisten, eine klare Mehrheit sicherte, ändert sich diese Ausgangslage sehr schnell nach dem Zweiten Weltkrieg. Insbesondere die Kommunisten - die sich, wegen dem Parteibildungsverbot für Kommunisten, Partei der Arbeit nennen - verlieren vor allem in Anbetracht internationaler Ereignisse mehr und mehr an Bedeutung<sup>101</sup>. Doch auch die Sozialdemokraten geraten durch einige Skandale und profillose Exponenten in Schwierigkeiten (vgl. Widmer 1984: 36f). Die Wahlen von Ende 1949 bringen bereits den Wechsel

---

<sup>100</sup>Wie Widmer (1984: 40f) zeigt, verdoppelt sich die Bilanzsumme der Grossbanken Kreditanstalt und Bankgesellschaft bereits zwischen 1942 und 1952.

<sup>101</sup>Der Einmarsch in Ungarn Ende November 1956 führt zum Zerfall der Partei der Arbeit, die in den Gemeinderatswahlen von 1958 nur noch einen Sitz gewinnt.

von der linken Mehrheit des "Roten Zürichs" zur bürgerlichen Mehrheit (vgl. Widmer 1986: 234). Stadtpräsident wird der Freisinnige Emil Landolt, und in der neuen Exekutive sind nur noch vier von neun Stadträten Angehörige der Sozialdemokraten. Die Sozialdemokraten bleiben die stärkste Partei, was eine lange Phase sachbezogen wechselnder Mehrheiten und mit der "Kompromissplanung" einhergehender Konsenspolitik zwischen links und rechts einläutet, die bis Mitte der siebziger Jahre andauern wird.

In diesem Geist verabschiedet der Zürcher Gemeinderat 1963 einen an Expansion orientierten Zonenplan, der die Kernzone mit hohem Dienstleistungsanteil bis weit in die Wohnquartiere Wiedikon, Aussersihl und Seefeld hinein definiert. In diesem Plan werden keine expliziten Stadtentwicklungsziele formuliert, implizit wird jedoch die Umsetzung der Interessen des Tertiärsektors in der Innenstadt garantiert. In den Verkehrsbestimmungen wird zudem das Zürich der Pendler vorbereitet, in das vor allem hinein und heraus gefahren werden kann (vgl. dazu Geissberger 1986: 67f).

### **Siebziger und achtziger Jahre: Die Abkoppelung der Stadtplanung und das Auftauchen von Protest**

Ende der sechziger Jahre werden in Zürich die ersten Symptome der rein expansionsorientierten Stadtentwicklungspolitik, wie die Verdrängung von Wohnraum und Industrien, die Erhöhung der Mieten und die verkehrsbedingte Verschlechterung der Lebensqualität, sichtbar.

Die Ablehnung der Durchführung der Olympiade in Zürich in einer

Volksabstimmung von 1969 kann als erstes Zeichen dieses Trendwechsels gewertet werden. Es ist auch ein Zeichen der Abkoppelung der Bevölkerung von ihrer politischen Vertretung, die sich durch die städtischen Wirtschaftsverbände und insbesondere durch die 1967 gegründete City-Vereinigung<sup>102</sup> beeinflussen lässt (vgl. Blanc/ Ganz 1985). Paradebeispiel dafür ist die Volksabstimmung zur U- und S-Bahn von 1973, bei der sich 71% der Stimmberechtigten gegen das Grossprojekt aussprechen, dass ganz im Gegenteil dazu von der Mehrheit des Gemeinderates bei nur drei Gegenstimmen als Projekt gutgeheissen wurde.

Dieses Debakel wirkt sich auch auf die Stadtregierung aus, die ein Gutachten mit dem Titel "Wirtschaftswachstum in der Krise" in Auftrag gegeben hat, dessen Ziel nach der Abstimmung in eine Analyse der Möglichkeiten zur Stabilisierung des Wachstums umgewandelt wird (vgl. Jürgensen et al. 1973).

Als Entwicklungsziel für Zürich wird eine Bevölkerungszunahme auf 410'000 Einwohner zur Verbesserung der Bevölkerungsstruktur und zur Verringerung des Pendlerverkehrs sowie eine Stabilisierung der Anzahl der Arbeitsplätze auf 300'000 Stellen als wünschenswert erachtet (vgl. dazu Schilling 1986: 51f). Diese Entwicklungsziele, deren gemeinderätliche Diskussion mit der ökonomischen Rezession zusammenfallen, werden auf Drucks der Sozialdemokraten durch wohnungspolitische Forderungen ergänzt. Die Initiative der Sozialdemokraten zur Einführung des Wohnhaltungsgesetzes, welches die Verdrängung von Wohnraum stoppen soll,

---

<sup>102</sup>Die City-Vereinigung ist ein Dachverband von etwa 25 autonomen Organisationen der Zürcher Innenstadt, darunter acht Grossmagazinen und drei Finanzinstituten.

ist erfolgreich und kommt Mitte der siebziger Jahre in Zürich zur Anwendung<sup>103</sup>.

In dieser Phase der Stärkung der Antiwachstumskoalition beschränkt sich die bürgerliche Mehrheit in der Legislative und Exekutive mit Erfolg darauf, die Einführung von Planungsinstrumentarien zu verhindern. Erst nachdem sich die Wirtschaft Ende der siebziger Jahren zu erholen beginnt, reagieren die bürgerliche Mehrheit und die Wirtschaftsverbände auf die Einführung des Wohnerhaltungsgesetzes. Sie präsentieren einen "Plan der Freiheit", der sich gegen weitere Schutzmassnahmen für Wohnungen ausspricht und für die freie Entfaltung der Wirtschaft eintritt, was zu einer Ideologiesierung der Planungsdiskussion führt. Planungsentscheide fallen in diesen Jahren mehr und mehr ausserhalb der formellen Entscheidungsstrukturen in privaten Gremien; insbesondere die *Zürich Transport*, in der die bürgerlichen Exekutivmitglieder Einsitz nehmen, gilt als zentrale private Entscheidungsstruktur in der Stadtplanung<sup>104</sup>.

Erst zu Beginn der achtziger Jahre führt das neue kantonale Planungs- und Baugesetz zu einer kurzen Phase versachlichter Planungsdiskussion. Dieses

---

<sup>103</sup>Das Wohnerhaltungsgesetz vom 30.6.1974 sieht für den Abbruch, Umbau oder die Zweckänderung von Familienwohnungen eine Bewilligungspflicht vor. Familienwohnungen sind mindestens Drei-Zimmer Wohnungen. In der Praxis wird eine Veränderung bewilligt, wenn auf dem betroffenen Gebiet dem entfernten Wohnraum entsprechender neuer Wohnraum geschaffen wird.

<sup>104</sup>Die *Zürich Transport* wurde vom Zürcher Stadtingenieur Bernath ins Leben gerufen. Als Vorbild dient die *New York Port Authority*, die ein Gremium der Zusammenarbeit von Beamten und Privatwirtschaft ist. Die *Zürich Transport* hat jedoch, eher als ein Organ der Zusammenarbeit zu sein, den Charakter eines Wirtschaftsgremiums zur Beeinflussung der Stadtregierung. In den achtziger Jahren ziehen sich die Stadträte aus diesem Gremium mehr und mehr zurück und 1990 folgt der Austritt der Stadt als Behörde.



Gesetz, das mit der nationalen Planung abgestimmt wird, sieht die Planungspflicht für Gemeinden und Regionen vor, was Zürich, das Gemeinde und Region zugleich ist, zwingt, auf diesen beiden Ebenen die Richtplanung durchzuführen. Der Stadt gelingt dieses Vorhaben nicht, denn eine erste Variante wird vom Gemeinderat, eine zweite von der Bevölkerung in einer Abstimmung abgelehnt. Die darauf folgende Abschwächung der Planungspflicht im kantonalen Planungs- und Baugesetz auf eine reine Verkehrsplanung ratifiziert in diesem Sinn lediglich die Schwierigkeit der Gemeinden, Richtplanungen durchzuführen, die gleichzeitig auch Siedlungs- und Versorgungsplanungen sind (vgl. Widmer 1984: 64f).

Es wird jedoch nicht versucht, die Blockierung der Planung durch flankierende Massnahmen zu überwinden. Denn hinter der Planungsblockierung steht die Mehrheit der Kollegialregierung und des Gemeinderats. In dieses Vakuum an öffentlicher Planung in Zürich tritt in den achtziger Jahren die Planungslogik privater Investoren, die sich nur selten an die bestehenden Zonen- und Bebauungspläne halten und über grosszügig vergebene Ausnahmegewilligungen ihre Interessen durchsetzen. Die Folgen dieser Entwicklung in Zürich zeigen sich sowohl in der ständig abnehmenden Bevölkerung, als auch in seiner baulichen Gestalt:

- Das Villen- und Parkquartier Talacker verschwindet innerhalb von wenigen Jahren, wird tertiarisiert und von Hochhäusern geprägt; im Industriequartier werden über Ausnahmegewilligungen Bürohäuser erstellt; den Schweizer Grossbanken gelingt es, die Ansiedlung ausländischer Banken in der City zu kontrollieren und die Stadt nach ihrer Logik mit Niederlassungen auszustatten; die Stadtteile Altstetten und Oerlikon werden zu Nebenzentren entwickelt; und vor allem wird rund um Zürich die Planungslosigkeit in der ungesteuerten Zersiedlung sichtbar.

- Die Verdrängung der Bevölkerung in die Agglomeration hat als gewichtige Nebenfolge den Verlust der Finanzstärke der Stadt. Sie produziert zwar Zentrumsgüter für das "Millionenzürich", wird jedoch wegen der bestehenden Steuerhoheit der Gemeinden nur von den eigenen Bewohnern finanziert. Die Umlandgemeinden profitieren davon, indem sie immer reicher werden und steuerkräftige Personen dank niedriger Steuerfüsse anziehen, während die Stadt selbst an Finanzkraft und damit an notwendigen eigenen Ressourcen verliert, die ihren Handlungsspielraum weiter einschränken (vgl. Widmer 1986: 10f). Die Stadt Zürich verliert dadurch seit 1977 jährlich sieben Millionen Franken an Steuereinnahmen (Wagner 1986: 128f).

Ende der achtziger Jahre führen diese Entwicklungen zu starken Protesten, die über die "Wohnungsbewegung" an Öffentlichkeit gewinnen. Auch verschlechtert sich das Klima zwischen den bürgerlichen Parteien. Die familienfreundliche Politik der Christlichen Volkspartei (CVP) und die Einbeziehung grüner Themen in die Evangelische Volkspartei (EVP) stösst auf die von seiten der Wirtschaft unter Druck stehenden Interessen der Freisinnig-demokratischen Partei (FDP). Beides führt in den Gemeinderatswahlen von 1990, die auch von Skandalen seitens der bürgerlichen Exekutivmitglieder begleitet werden, nach über 40 Jahren zu einem Mehrheitswechsel<sup>105</sup>. Im Gemeinderat und Stadtrat zieht eine rot-grüne Mehrheit ein, die seither mit allen Mitteln bekämpft wird.

---

<sup>105</sup>Das Rote Zürich der Zwischenkriegszeit existierte bis 1949 mit einer Mehrheit von fünf von neun Stadträten.

## **Schlussfolgerungen**

Die Zürcher Stadtentwicklungsplanung ist geprägt durch das Auseinanderklaffen von Planungsdiskussion und bestimmendem politischem Willen. Nach dem Zweiten Weltkrieg zeigen sich in der Stadtverwaltung erstmals Ansätze, die Entwicklung der Stadt durch eine öffentliche Planung zu lenken. Doch bleiben diese ohne Einfluss auf die expansionsorientierte Regierung der Stadt. Das Leitbild der Stadtentwicklung als Wirtschaftsentwicklung nimmt in der politischen Auseinandersetzung der von der Hochkonjunktur geprägten sechziger Jahre gegenüber jedem Planungswillen überhand. Die Planungsabsichten scheitern dabei nicht nur am wirtschaftsliberalen Credo der regierenden Parteien, das sich im Glauben ausdrückt, dass "wirtschaftliche Stabilität die Grundlage" aller positiven Entwicklungen ist (vgl. Wagenr 1986:128), sondern auch am Willen der Zürcher Stimmberechtigten, die "den einzelnen Planungsprojekten in Volksabstimmungen von Mal zu Mal die Gefolgschaft" verweigern (Kammerer 1986: 60). In den siebziger Jahren verschärfen sich die Gegensätze zwischen den drei bestimmenden Akteuren der Planung: Die Stadtregierung treibt weiterhin in bester Zusammenarbeit mit der städtischen Wirtschaftslobby Projekte voran, die den Wirtschaftsstandort Zürich fördern sollen (vgl. Ginsburg 1986: 13), die Planer entwickeln weiterhin nie zu realisierende Zukunftsvisionen für Zürich und die Stimmbevölkerung bringt ihre Planungskepsis in konservativen, von den Folgeschäden des Wirtschaftswachstums geprägten Haltungen vermehrt und unbeirrbar zum Ausdruck<sup>106</sup>. Erst Ende der achtziger Jahre verändert

---

<sup>106</sup>Widmer weist ebenfalls auf dieses Auseinanderklaffen der drei Positionen hin, wobei die Abstimmungen als Bremsen der Stadtentwicklungspolitik wirken: "Versuche, Zürich grosse

sich die politische Mehrheit in Zürich dahingehend, dass nun eher eine bessere Abstimmung von politischen Absichten der Regierung mit der Planung zu erwarten ist.

---

gemeinsame Aufgaben zu stellen, sind gründlich missglückt. 1969 lehnten die Stimmberechtigten eine Bewerbung für die Olympischen Winterspiele 1976 deutlich ab. 1972 verwarfen sie das Projekt für eine U-Bahn. Gnadenlos durchkreuzte der Souverän zwei Anläufe zu einem längerfristigen Konzept für eine Planung auf regionaler Stufe, 1982 und 1984" (Widmer 1984: 49).

#### **4. Die politische Organisation der Stadtentwicklung aus historischer Sicht: Zusammenfassende Bemerkungen**

Die drei hier verglichenen Städte zeichnen sich durch verschiedene sozio-ökonomische Modelle aus, die in der vorhergehenden Rekonstruktion der Stadtgeschichten dargestellt wurden:

- Florenz ist ein regionales Zentrum mit spezialisierten Funktionen im Bereich Tourismus und Bekleidungsindustrie. Mit seiner klein- und mittelgrossen Industrie gehört Florenz zum sogenannten "Dritten Italien" (*Terza Italia*), das die Wirtschaftskrise dank der flexiblen Struktur seiner Betriebe gut überstand, indem sie sich restrukturierte. Ein radikaler Innovationsschub blieb jedoch insbesondere in Florenz aus, wodurch heute das Modell geschwächt wird. Erst ein grosser Kapitalzufluss in die Florentiner Wirtschaft könnte diesen Innovationsschub bewirken.
- Wien ist als Hauptstadt mit Zentrumsfunktionen als Wirtschaftsraum relativ gut vor Krisen geschützt. Die Öffnung der Ostgrenzen Österreichs erlaubt Wien, an eine Zukunft wiedergewonnener internationaler wirtschaftlicher Zentralität zu hoffen. Zur besten Nutzung dieser Zukunftsmöglichkeiten muss Wien jedoch wichtige strukturelle Veränderungen in seiner Wirtschaft vornehmen. Insbesondere die Privatisierung der grösstenteils verstaatlichten Wirtschaft zur Verbesserung der Qualität und Anziehung von Investitionskapital ist in dieser Situation notwendig.
- Zürich ist ein nationales Zentrum mit spezialisierten Funktionen im Dienstleistungs-, Industrie- und vor allem Finanzbereich, in dem Zürich zu den internationalen Zentren gehört. Besonders dieser Bereich steht vor grossen Herausforderungen. Die europäische ökonomische Integration isoliert die Schweiz mehr und mehr vom internationalen Handel, was Zürich auch zu spüren bekommt. Es kann immer weniger nur auf seine Stellung als einer der vier wichtigsten Finanzplätze

Europas zählen und müsste deshalb strukturelle Möglichkeiten schaffen, um die Innovationsfähigkeit der lokalen, relativ innovationsscheuen Wirtschaft zu erhöhen.

Der Herausforderung der nationalen und internationalen Städtekonkurrenz zu begegnen, ist das zentrale Anliegen der Regierungen dieser Städte zu Beginn der achtziger Jahre. Die Planungsinstrumentarien, die einer solchen Herausforderung begegnen könnten, fehlen jedoch in allen drei Städten. In Florenz wird an einem neuen Stadtentwicklungsplan herumgebastelt, während sich die Stadt über Ausnahmegewilligungen unkontrolliert entwickelt. Die Schwäche des lokalen Staates in Italien zeigt sich auch in dieser Stadt, die ohne Finanzautonomie, mit fehlender Gesetzgebung in der Raumplanung und vor allem ohne starke Regierung kaum die Stadtentwicklung beeinflussen kann. In Wien werden die Arbeiten am Stadtentwicklungsplan erst Mitte der achtziger Jahre beendet, ohne jedoch gesetzliche Grundlage zu werden. Im Gegenteil: Der Plan wird weder in die sozialpartnerschaftlich bestimmten Aushandlungen über die Zukunft der Stadt noch in die tagtägliche Arbeit der Verwaltung integriert (vgl. Schrage 1990). In Zürich ist das Planungsinstrumentarium schwach gehalten; jeder Ausbau scheitert bisher an Volksabstimmungen und die nationale Rahmenplanung, die Ende der siebziger Jahre entwickelt wird, bleibt in Zürich unbeachtet. Die offizielle Planung orientiert sich bis Mitte der achtziger Jahre an Zonenplänen, deren bereits eingeschränkte Bestimmungen immer wieder durch Ausnahmegewilligungen umgangen werden. Die Transformation der Stadt nach der Marktlogik ist in Zürich am stärksten ausgeprägt (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4:** Zentrale strukturelle Dimensionen der Stadtentwicklung

Stadt Dimensionen	Florenz	Wien	Zürich
Städtesystem	Regionales Zentrum, Spezialisierung	Hauptstadt (Zentrum)	Nationales Zentrum mit Spezialisierung
Wirtschaftsmodell	Terza Italia	Wirtschaftszentrum Österreichs	Europ. Finanzplatz, Schweizer Wirtschaftszentrum
Raumplanungsgesetzgebung	Fehlende staatliche Regulierung	von Parteien unterlaufene Gesetzgebung	Implementierungsschwächen im Föderalismus

Die politische Organisation der Stadtentwicklung durchläuft in den letzten vierzig Jahren in den drei Städten eine ähnliche Entwicklung (vgl. Tabelle 5). Der wesentlichste Unterschied findet sich sicherlich in den verschiedenen Startbedingungen von Florenz, Wien und Zürich nach dem Zweiten Weltkrieg, die nachhaltig, stärker als die politische Entwicklung, die ökonomische Dynamik der Städte beeinflussten: Das wegen der strategischen Lage im Zweiten Weltkrieg stark zerstörte Florenz wird im Nachkriegsitalien mit grundsätzlichen Problemen des Wiederaufbaus konfrontiert, welche dem sekundären Sektor eine wichtige Rolle zukommen lassen. Der direkte Zugang Italiens zum internationalen Wirtschaftsraum und vor allem zu den Aufbauhilfen der Alliierten erlaubt zudem eine enorme Entfaltung der Wirtschaftskräfte. Wien sieht sich vor die gleichen Probleme wie Florenz gestellt, wird jedoch in seiner wirtschaftlichen Entfaltung durch die bis 1955 andauernde Besatzung gehemmt. Zürichs

Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg ist die vorteilhafteste, da weder die Stadt in Trümmern liegt noch politische Hindernisse die Wirtschaftsentwicklung bremsen, so dass die Tertiarisierung am Vorkriegsniveau ansetzen kann.

Diese jeweilig unterschiedliche wirtschaftliche Ausgangslage beeinflusst die inhaltlichen Auseinandersetzungen kurz nach dem Zweiten Weltkrieg. Geht es in Zürich darum, einen Weg zwischen zentralistischer Planung und freiem Markt als Expansionsmotor für eine kontinuierliche Stadtentwicklung zu finden, stehen in Wien und Florenz die Frage der Gestaltung der neuen Stadt nach der Zerstörung im Vordergrund. Diesen Diskussionen gemeinsam ist das ihnen zugrundeliegende Leitbild eines "gesunden Städtewachstums", das durch technisches Vorgehen wie Auflockerung, Sanierung und Durchgrünung erreicht werden soll (vgl. Durth 1988: 60).

Die zentralen politischen Akteure in der ersten Nachkriegszeit sind in allen drei Städten links-reformistische Parteien. In Zürich und vor allem in Florenz beeinflussen mehr oder weniger organisierte Wirtschaftsinteressen über informelle Kanäle die politischen Entscheidungen. In Zürich führt dies zu einer Praxis der Aushandlung stadtentwicklungspolitischer Entscheide, während in Florenz und Wien, auch wegen des akuten Entscheidungszwangs, der lokale Staat die Stadtentwicklung bestimmt. Die politische Organisation der Stadtentwicklung wird somit ausgeprägt von der reformistischen Linken bestimmt, was in allen drei Städten zur Entwicklung und Durchführung von Programmen des sozialen Woh-



nungsbaus führt. Globale Stadtentwicklungsperspektiven tauchen zwar in den Planungen immer wieder auf, doch führt die parteipolitisch bedingte Prioritätensetzung im Wohnungsbau sowie das technokratische Selbstverständnis der Planer (vgl. Frisch 1976) zu einer Vernachlässigung einer weiter gefassten Sichtweise.

Tabelle 5: Zentrale Inhalte, Akteure und Regeln 1945-1985

Stadt Phase		Florenz	Wien	Zürich
Nachkriegszeit (bis ca. 1950)	Inhalte	Wiederaufbau	Wiederaufbau	kontinuierliche Stadtentwicklung
	Akteure	Linke Parteien Gewerbe	Sozialdemokratie	Sozialdemokratie
	Regeln	Staatliche Regulierung	Staatliche Regulierung	Aushandlung zw. Staat und Wirtschaft
Hochkonjunktur (bis ca. 1974)	Inhalte	Wachstumsplanung	Wachstumsplanung	Wachstumsplanung
	Akteure	Mitte-Links-Koalition Gewerbe	Grosse Koalition Wirtschaftsverbände	Bürgerliche Mehrheit Wirtschaftsverbände
	Regeln	Klientelismus Markt	Sozialpartnerschaft	Markt
Wirtschaftskrise (bis ca. 1985)	Inhalte	Wachstumsregulierung	Wachstumsregulierung	Wachstumsregulierung
	Akteure	Linke Parteien Gewerbe	Sozialdemokratie Wirtschaftsverbände	Bürgerliche Mehrheit Wirtschaftsverbände
	Regeln	Klientelismus Markt	Sozialpartnerschaft	Aushandlung zw. Staat und Wirtschaft

In der Aufschwungsphase in den sechziger Jahren wechseln in den drei Städten nicht nur die zentralen Inhalte der Stadtentwicklungspolitik,

sondern auch die Akteure und Regeln. Die Verfestigung der Wirtschaft und deren Legitimation qua Leistung verleihen ihren Interessenvertretern immer mehr entscheidenden politischen Einfluss. Das Ende der Nachkriegssolidarität drückt sich auch in einer Verschiebung der Wählergunst zugunsten der Zentrumsparteien in Italien und der bürgerlichen Parteien in der Schweiz aus. In Wien geht die Sozialdemokratische Partei, weiterhin ungeschwächt, eine Wachstumskoalition mit der Österreichischen Volkspartei ein.

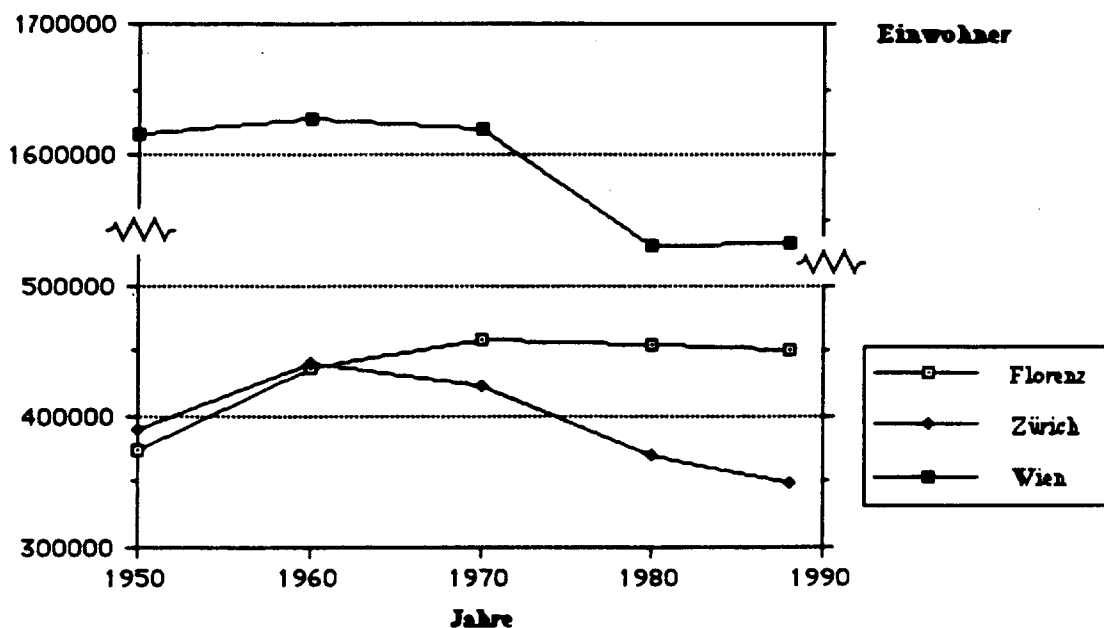
Der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die Stadtentwicklung bewirkt in den drei Städten eine Schwächung des lokalen Staates in bezug auf die Bestimmung der Stadtentwicklung. Vor allem Zürich, das über schwache Planungsinstrumente verfügt, ist der Investitionslogik privater Anleger unterstellt. Dabei legt der Nationalstrassenbau, der Zürich reichlich berücksichtigt und den die Stadt nicht beeinflussen kann, die Achsen der wirtschaftlichen Entwicklung fest. Florenz ist fest in der Hand des Gewerbes im Stadtzentrum, das stadtplanerische Entscheidungen nur zugunsten der Erhöhung der gewerblichen Ausnutzung des Zentrums zulässt. Die städtische Regierung, die von einer Krise in die andere stürzt, ist in den sechziger Jahren an der Stadtentwicklungspolitik nicht beteiligt, was zu ungesteuerten baulichen Verdichtungen rund um Florenz führt, die zudem infrastrukturell kaum erschlossen sind. In Wien setzt die sozialpartnerschaftliche Organisation der Stadtentwicklung ihre Wahrzeichen in der Peripherie, wo enorme Siedlungen entstehen. Insbesondere der Süden wird in ungeordneter Weise überbaut, während sich im historischen Zentrum die Dienstleistungsfunktionen ausbreiten.

In den siebziger Jahren beginnt in allen drei Städten eine Phase des Überdenkens der bisherigen rein expansionsorientierten Stadtentwicklungspolitik, die jedoch ohne Konsequenzen auf die festgefahrene politische Organisation der Stadtentwicklung bleibt. Der Hauptgrund für diese Reflexion liegt in den immer klarer auftretenden negativen Folgewirkungen des Wirtschaftswachstums und in dem Mitte der siebziger Jahren eintretenden Wirtschaftseinbruch. Als Indikator dieser Veränderung kann die Bevölkerungsentwicklung betrachtet werden, die bis 1960 in allen drei Städten anwächst. In der darauffolgenden Phase tritt ein Trendwechsel in Richtung Stagnation der Bevölkerung in Florenz (bei wachsender Agglomeration) und deren Rückgang in Zürich und Wien (bei stagnierender und abnehmender Agglomeration) ein, der vor allem auf die Verdrängungsprozesse im sich tertiarisierenden Stadttinnern zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 6 und Abbildung 5).

Tabelle 6: Agglomerationsentwicklung 1970-1980

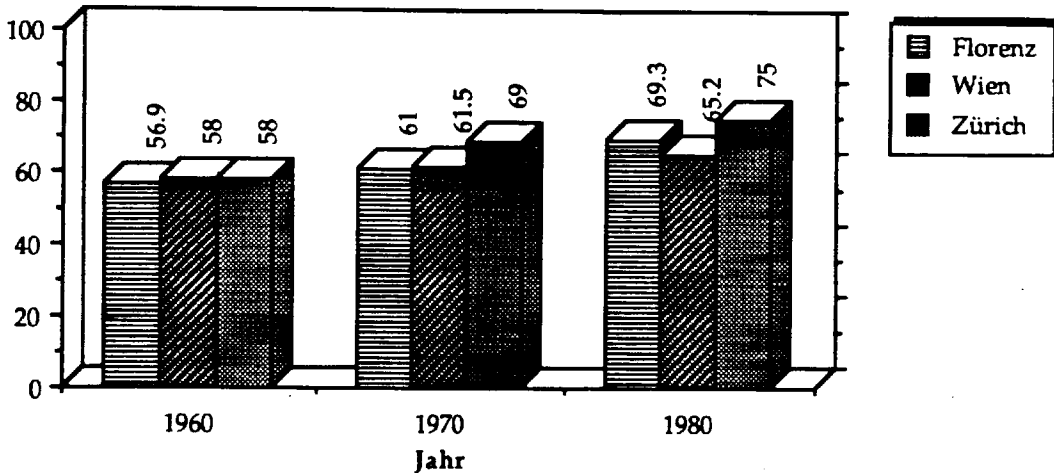
Agglomeration	Florenz	Wien	Zürich
1970	769'000	1'927'900	832'500
1980	898'800	1'876'300	838'700
Veränderung in %	+16%	-3%	+1%

**Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden Florenz, Wien und Zürich, 1950-1988**



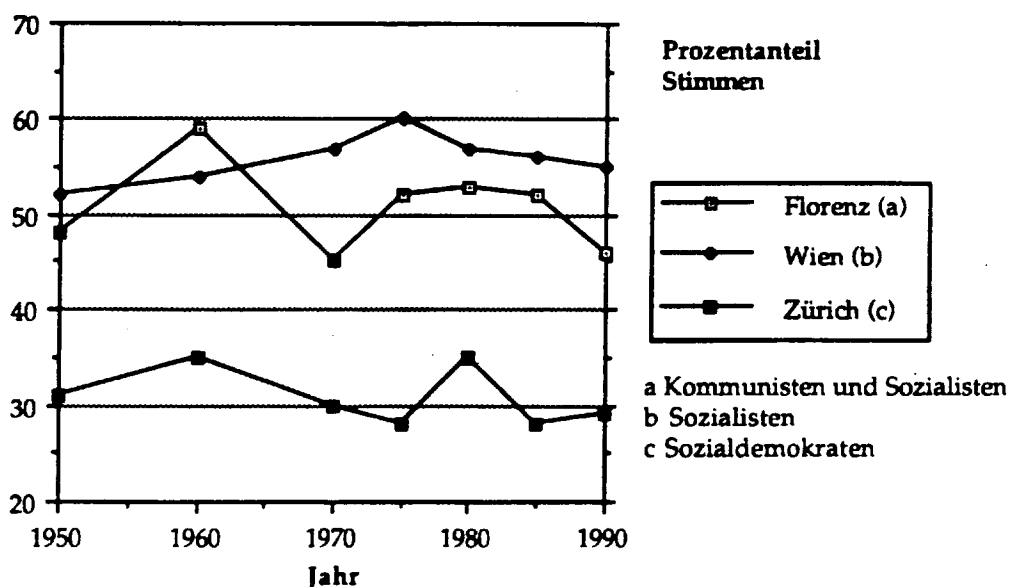
Der Tertiärsektor wächst in Zürich am schnellsten und stellt 1980 rund drei Viertel der Arbeitsplätze. Auch in Florenz und Wien ist dieses Wachstum zu beobachten (vgl. Abbildung 6), dass die Stadt als Wohnort infrage stellt, und zwar durch Verdrängungsprozesse, deren Indikatoren Umnutzungen oder die Erhöhung der Lebenskosten sind.

**Abbildung 6:** Entwicklung des Tertiärsektors (in %) in Florenz, Wien und Zürich, 1950-1980



Die links-reformistischen Parteien in Italien und Österreich profitieren von dieser Situation und verzeichnen gewichtige Wahlerfolge, die in Wien zu einer Auflösung der Grossen Koalition und der Alleinregierung der Sozialdemokraten und in Florenz zu einer Linksregierung führen. In Zürich stärkt sich die Linke nicht (vgl. Abbildung 7). Es tritt vielmehr eine Verzettlung der Stimmen unter verschiedenen neuen Parteien (sowohl vom linken wie vom rechten Spektrum) auf, welche die ökologische und ökonomische Krisensituation anprangern. Die Regierungszusammensetzung ändert sich nicht, doch verändert sich die bis dahin verfolgte passive Haltung in der Stadtentwicklungspolitik hin zu einer Integration einer längerfristigen Sichtweise in die stadtentwicklungspolitische Diskussion, nicht jedoch in die Entscheidungsfindung. Diese findet ihren Ort in nicht institutionalisierten Gremien der Interessenvermittlung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden.

**Abbildung 7:** Entwicklung des Stimmenanteils der Linken in den Erneuerungswahlen zum Gemeindeparlament in Florenz, Wien und Zürich, 1950-1990



In Wien wird zwar die Regierungskoalition zwischen der Sozialdemokratischen Partei und der Volkspartei aufgebrochen, nicht jedoch die nach sozialpartnerschaftlicher Logik funktionierenden Gremien, in denen Regierung und Handelskammer die Stadtentwicklung Wiens aushandeln. Florenz versucht ebenfalls, Ende der siebziger Jahre Gremien der Aushandlung zu institutionalisieren, was jedoch wegen den Interessengegensätzen zwischen Gewerbe und Industrie nicht gelingt. Die Versuche, eine überlegte Stadtplanung einzuführen, scheitern an der Unberechenbarkeit der Koalitionspartner der Kommunistischen Partei, die eine absolute Mehrheit in der Regierung hatte, jedoch nur eine relative im Gemeinderat, wie an der Zerstrittenheit zwischen linkem und rechten Flügel der gleichen Partei. Klientelismus und die Anforderungen des Marktes bleiben

dadurch die bestimmenden Regeln der Stadtentwicklung. Auf der Ebene der Leitbilder wird in der Planungsdiskussion in den drei Städten der Monotonie und Serialisierung des funktionalistischen Städtebaus, der die Städte austauschbar werden lässt, ein Konzept der Attraktivierung entgegengestellt. Stadtreparatur und Stadtsanierung sind die neuen Leitwerte (vgl. Durth 1985: 294 und Tabelle 7).

**Tabelle 7: Leitbilder der Planung und zentrale Planungsinstrumente**

Leitbilder	Aufgelockerte und entmischte Stadt	Funktionale und verdichtete Stadt	Rekonstruktion der Stadt	Identitätsstiftende Höhepunkte
Planungen	Stadtteilplanungen	Richt-, Verkehrs- und Nutzungsplanung	Stadtreparatur, Stadtsanierung	Projektplanung
Periode	ab 1945	ab 1955	ab 1970	ab 1980





### III. Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte

Dieser eben dargestellte Aufriss der stadtentwicklungspolitischen Geschichte von Florenz, Wien und Zürich sowie die vergleichende Darstellung der zentralen Dimensionen dieser Entwicklung werden im folgenden immer wieder in die Erklärung aktueller Stadtentwicklungspolitik einfliessen. Bevor ich jedoch die drei Konflikte vorstelle, an denen sich die *aktuellen Formen der politischen Organisation der Stadtentwicklung* ablesen lassen, soll die strukturelle Ausgangslage der achtziger Jahre mithilfe einzelner Interviews mit den zentralen Akteuren der Stadtentwicklungspolitik dargestellt werden, welche die Problemwahrnehmungen, die Grundlage der Strategien sind, widerspiegeln. Dieser Schritt ergänzt und vervollständigt den Hintergrund heutiger Stadtentwicklungspolitik.

#### 1. Zur Ausgangslage: Orientierungs-, Steuerungs- und Legitimationsprobleme des lokalen Staates in den achtziger Jahren

Zur Erörterung der Ausgangslage der Stadtentwicklungspolitik aus der Sicht der beteiligten Akteure werde ich von verschiedenen Interviewausschnitten ausgehen. Die bisherige Rekonstruktion der Stadtgeschichten erlaubt die Vermutung, dass auch die an der Stadtentwicklungspolitik beteiligten Akteure die Schwierigkeiten der politischen Steuerung der Transformationsprozesse wahrnehmen. Die Interpretation der Interview-

ausschnitte wird darauf hinzielen, diese generellen Schwierigkeiten der politischen Steuerung aufzuzeigen und zu illustrieren. Drei zentrale Probleme werden dabei in den Interviewausschnitten in den Vordergrund gestellt werden:

- *Es fehlen Orientierungen in der Stadtentwicklungspolitik.* Es hat sich nicht nur kein neues urbanistisches Paradigma nach der Krise der funktionalistischen Stadtplanung durchsetzen können (wie die Diskussion um Plan oder Projekt zeigt). Es wird auch gegen die ökonomische Funktionalisierung der Städte kein planerisches Gegengewicht geschaffen (vgl. dazu auch Habermas 1985).
- *Der Handlungsspielraum der Vertreter des lokalen Staates scheint stark eingeschränkt zu sein.* Sachzwänge verhindern, dass die Vertreter des lokalen Staates eine eigene Politik verfolgen können.
- *Die Exekutiven in den Städten stehen vor Repräsentationsproblemen.*

Im folgenden werden diese Probleme, und wie damit umgegangen wird, dargestellt. Insbesondere werde ich versuchen, die von den Akteuren wahrgenommenen generellen Schwierigkeiten in der Stadtentwicklungspolitik über die Darstellung hinaus zu begründen. Zudem soll versucht werden, innovative Wege in den Interviews zu finden, die darauf abzielen, mit diesen Schwierigkeiten besser umzugehen. Es wird sich zeigen, dass *die Grenzen des lokalen politischen Systems* von den Akteuren zwar *wahrgenommen werden*, doch weitgehend Innovationsstrategien fehlen.

## **Zum Orientierungsproblem**

Die folgende Interviewszene soll spezifisch und exemplarisch die Hintergründe des Orientierungsverlustes erklären. Es handelt sich dabei um die Eintrittsszene in einem Gespräch mit einem langjährigen Zürcher Gemeindepolitiker der Linken:

A: Welches sind Ihrer Ansicht nach die wichtigsten Probleme der Stadtentwicklung in Zürich?

B: Eine sehr umfassende Frage. - Ja, ich würde sagen, für mich ist eigentlich die zentrale Frage: Wie kann - das ist ein diffuser Begriff - wie kann die Stadt eine Stadt sein und bleiben im Sinne einer städtischen Lebensqualität. Das heisst für mich jetzt, dass sie zwar einerseits ein Zentrum ist mit aller Vielfalt, aber auf der anderen Seite den Verödungsprozessen, die durch die City-Entwicklungen produziert werden, unterliegt. Das ist für mich eigentlich die Kernfrage. Also ich würde sagen: Wie kann verhindert werden, dass die Stadt zu einer grossen Agglomeration wird.

In dieser Szene drückt B. die Schwierigkeit aus, Stadt räumlich zu bestimmen. Verschiedene Bezeichnungen werden für Stadt verwendet: Sowohl "Zentrum" wie "City" oder "Agglomeration" stehen als Begriffe zur Verfügung. Sie werden gegeneinander und gegen den Begriff "Stadt" ausgespielt. "City" steht für Wirtschaftszentrum, räumlich für die innere Stadt, in Zürich für das Bankenzentrum. Der Begriff "City" wird dem "Verödungsprozess" zugeordnet, zu dem B. keinen Zugang hat. Auch "Agglomeration" ist negativ gebraucht und steht als Resultat einer ungesteuerten Entwicklung. Positiv besetzt ist einzig der Begriff "Zentrum" ("mit aller Vielfalt"). Als Raum wird "Zentrum" ebenfalls mit der Stadtentwicklung

in Zusammenhang gebracht: Die "City" verödet das "Zentrum" - die Stadt wird zur homogenen Landschaft. Alles ist "Agglomeration".

Es zeichnet sich kein mögliches politisches Handlungsfeld für B. ab. Indem er die Frage nicht beantwortet, sondern sie in eine neue Frage verwandelt, deutet B. dieses Handlungsvakuum an. Gegenüber der Stadt in ihrer ganzen räumlichen Ausdehnung formuliert B. kein Veränderungsprojekt. Es bleibt beim Verhinderungsprojekt eines für B. unaufhaltbaren Prozesses. "Städtische Lebensqualität" und "Vielfalt" weisen zwar auf die Orientierung von B. an einem Konzept von Urbanität hin. Doch wirkt in dieser Vision einer Stadt mit Lebensqualität, die es zu wahren gilt, die Negativvision der identitätslosen Grossstadt mit, die nur als Verdichtung existiert. Die Stadt hat in dieser negativen Vision keine die städtische Gemeinschaft schützenden Grenzen mehr. Sie wird nur noch in ihren Funktionen wahrgenommen und tendiert dazu, das "Zentrum mit aller Vielfalt" zu besetzen und fremd zu bestimmen.

Diese Angst vor den Systemeigenschaften der Stadt ist typisch. Die entgrenzte Stadt der funktionalen Beziehungen und entsprechend dazu der isolierten Personen wird in erster Linie als Verlust der Stadt als Gemeinschaft und in zweiter Linie als Verlust der politischen Öffentlichkeit beschrieben. Vor allem die Zürcher Interviews betonen durchgängig diese Entgrenzung der Stadt. Stichworte aus den Gesprächen sind: "Die Schweiz als Stadt", "Wasserkopf Zürich", "Monokultur", "städtische Landschaft" oder, wie im ausgewählten Textausschnitt, die Kernfrage: "Wie kann verhindert werden, dass die Stadt zu einer grossen Agglomeration wird?". Der Grund in Zürich für diese starke Betonung der Stadt der funktionalen

Beziehungen als Gefahr für die Gemeinschaft ist der gegenüber Wien und Florenz stärker ausgeprägte wirtschaftliche Druck, der in den letzten zehn Jahren zu grossen Veränderungen der baulichen Substanz geführt hat und in diesem Sinn symbolisch immer wieder in der Stadt auftaucht<sup>107</sup>. Die äusseren Erscheinungen dieses Drucks sind Bodenpreissteigerungen, Mietzinserhöhungen, Erhöhung der Lebenskosten, Verdrängung von Gewerbe, Zunahme des Verkehrs und Verkehrsüberlastungen. Es sind alles Folgen des Aufstiegs von Zürich zu einem wichtigen europäischen Finanzplatz, der eine Eigendynamik in der Stadtentwicklung ausgelöst hat; die "City-Entwicklungen" bringen Zürich in eine Zentralitätsspirale<sup>108</sup>, die nicht mehr aus der Gemeinschaftsperspektive verstanden werden kann.

Im Text ist erkennbar, dass der Begriff der Stadt, der gesucht wird und insofern politisches Handeln ermöglichen würde, die funktionale Sichtweise der lebensweltlichen unterordnen müsste. Die politische Orientierung für diese Sichtweise einer minimalen Zuständigkeit für die Stadt ist der Begriff "städtische Lebensqualität"; einzig diese könnte die Stadt als Gemeinschaft retten. Doch muss dafür gegen den "Verödungsprozess" angetreten werden, wogegen jedoch keine Strategien vorhanden sind. Im Gegenteil: Die Neuformulierung der Frage deutet auf das Vakuum. Zudem zeigt die relativierende Haltung [die Zurechnung der Aussagen ins eigene Meinungsspektrum ("für mich"), ich-Formen, Möglichkeitsformen], dass mögliche Verhinderungsstrategien nicht über (irgend-) eine gemeinsame Politik umgesetzt werden können.

---

<sup>107</sup>Doch findet sich diese Analyse auch in Florenz; vgl. Cusmano 1990: 83.

<sup>108</sup>Vgl. dazu den Sammelband Zürich ohne Grenzen, herausgegeben von Ginsburg et al. 1986.

Gemeinschaft scheint nicht mehr formulierbar, denn als Stadt der funktionalen Beziehungen löst sie sich von ihren politischen Grenzen und bekommt einen regionalen, nationalen oder kontinentalen Horizont, der politisch über lokales Handeln nicht mehr angemessen berücksichtigt werden kann<sup>109</sup>. In diesem räumlichen Horizont gewinnt die Funktionsweise des lokalen Wirtschaftssystems gegenüber dem politischen System an Raum. Sie hat auf dieser Ebene keinen Legitimationsbedarf und muss sich nicht durchsetzen, denn sie funktioniert in der Logik des überlokalen Systems, von dem sie nur ein räumlich ausdifferenziertes und diese Logik ausführendes Subsystem ist<sup>110</sup>. Bezeichnenderweise wird in den Interviews, wie in Beispielen weiter unten dargestellt wird, systematisch sowohl von seiten der privaten Investoren wie von Regierungsvertretern Alltagsbegrifflichkeiten in die Semantik des Wirtschaftssystems übersetzt. Synonym von "Hoffnung in die Zukunft" ist "Investitionsklima", von "Vertrauen" "Erfolgsvoraussetzung". Am stärksten wird in Florenz die Semantik der Wirtschaft von öffentlichen Akteuren übernommen, was auf die im Vergleich zu Wien und Zürich grössere Abhängigkeit von finanziellen Ressourcen privater Investoren hinweist.

Der Beitrag der wirtschaftlichen Logik an die Stadt als Gemeinschaft scheint zwar auf den ersten Blick bedeutungsvoll, denn die Wirtschaft produziert unterscheidbare, erkennbare Orte. Diese Orte sind für das lokale Wirtschaftssystem in dem Sinn funktional, wie sie als Accessoire für das Wirtschaftsleben städtisches Ambiente erzeugen können<sup>111</sup>. Doch werden Orte

<sup>109</sup>Sennett (1991, 1974) beschreibt die Folgen der funktionalen Stadt auf das Individuum, das sich mehr und mehr zurückzieht und sich von der Stadt als Gemeinschaft isoliert.

<sup>110</sup>Vgl. dazu die These der "città omologata" von Barcellona 1990.

<sup>111</sup>Ganz in diesem Sinn betreibt die Zürcher City-Vereinigung eine bewusste Politik der

produziert oder Inhalte vermittelt, die nicht lokal vorgegeben sind. Sie könnten in jeder Stadt sein und verbreiten, anstatt lokaler Identität, Versatzstücke des Klischees über die jeweilige lokale Identität. Die von der Wirtschaft mitgetragene und geförderte Inszenierung von lokaler Identität erlaubt zwar soziale Identifikation; die erzeugten besonderen Orte sind erkennbar, fassbar. Es bleibt jedoch dabei. Individualität entsteht nicht, denn der Ort löst nicht konkrete Handlungen aus, die als Lernprozesse zu identifikatorischen Beziehungen und zur Bildung von Gemeinschaft führen könnten. Die Wirtschaft als System generiert in diesem Sinn dauernd die Stadt als überlokalen Zusammenhang und fördert die Wahrnehmung der Differenz zwischen der Stadt als Gemeinschaft und der Stadt als Investitionsmöglichkeit. Im Textbeispiel steht dieser Gegensatz im Vordergrund: Verödung oder Vielfalt. Hier sind auch die Bedingungen eines wichtigen politisch zu steuernden Konflikts zwischen dem System der funktionalen Beziehungen und der sinnproduzierenden Lebenswelt angelegt - eines Konflikts um die Grenzen zwischen systemischer und lebensweltlicher Reproduktion.

### **Sachzwänge regieren die Stadt**

Von Unregierbarkeit der Städte zu sprechen, beinhaltet zwei Voraussetzungen. Erstens müsste man wissen, was regiert werden soll. In dieser Beziehung scheiden sich die Ansichten. Das Aufgabenprofil des lokalen Staates ist keineswegs genau definiert. Minimalstaatskonzepte zum Ästhetisierung der Innenstadt (vgl. Blanc/ Ganz 1985).

Beispiel thematisieren gleichzeitig neue Aufgabenprofile und eine Abnahme der Aufgabenbereiche. Zweitens müsste man, um Unregierbarkeit zu bestimmen, wissen, wie regiert werden sollte. Auch in diesem Fall gehen die Meinungen auseinander. Neue institutionelle Arrangements für die politische Steuerung von Städten, wie Regionalisierungen oder Eingemeindungen, wurden zwar entwickelt und angewandt, doch werden die Erfahrungen auch von den Promotoren kritisch beurteilt (vgl. Dente 1982 und 1989a). Neue Reformvorschläge bezüglich des institutionellen Designs auf lokaler Ebene zeichnen sich noch nicht ab.

Unregierbarkeit ist deshalb heute eher ein Symbol der Perspektivlosigkeit in der Analyse und als Kritik an die Analytiker und nicht an die Praktiker zu richten. Denn in den Städten wird regiert. Es werden Entscheidungen getroffen, die zwar, wie viele Autoren unterstreichen, weder problemadäquat sind, noch über angemessene institutionelle Verfahren erfolgen (vgl. Secchi 1982). Doch sind die Gründe dafür nicht allein in der mangelnden Weitsicht der Politiker zu suchen, sondern, wie der folgende Interviewausschnitt zeigt, in der strukturellen Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten. Der folgende Ausschnitt eines Gesprächs mit einem Florentiner Regierungsvertreter dient dazu, diese Bedingungen zu illustrieren und als Struktureigenschaften zu interpretieren. Der Interviewte wird gefragt, wo er die Risiken in der betriebenen Stadtentwicklungspolitik sieht.

A: I rischi, dove li vede?

B: I rischi, i rischi sono, diciamo anche qui ci sono molteplici rischi. Direi il primo deriva da un [Pause] obiettivo problema di gestione di questa trasformazione, cioè l'Italia è uno dei pochi



paesi, dove ormai è priva di una legge sul regime dei suoli. A differenza di molti paesi europei, l'Olanda, la Francia, l'Inghilterra. Oggi il regime, il problema della trasformazione dei suoli, del regime dei suoli in Italia non è regolato da nessuna legge. Si applica ancora una legge di Napoli, la cosiddetta legge di Napoli della fine dell'ottocento che è diciamo il riferimento giuridico per la, per tutti i processi di trasformazione. Non disporre di una legge sul regime dei suoli, significa anche porre l'ente pubblico in una posizione di confronto con le risorse finanziarie private e allora quando si apre un confronto tra pubblico e privato [Pause] è un confronto in cui ci sono possibilità di [Pause] di ripetere anche le esperienze negative degli anni cinquanta, delle grandi trasformazioni edilizie che non hanno portato nulla di positivo alle città. E questo è un rischio. Un altro rischio è quello di [Pause]

A: Il rischio sarebbe la speculazione?

B: Beh direi sì il rischio, più che la speculazione direi la [Pause] gestione, la com, l'obiettiva complessità della gestione di questo rapporto tra pubblico e privato, che è un rapporto inedito, come dicevamo, sul piano nazionale [Pause]. Direi che un altro rischio è di non riuscire a far procedere di pari passo gli insediamenti edilizi con il nuovo sistema delle infrastrutture viarie, cioè questi insediamenti hanno un senso se sono accompagnati da una trasformazione, da un investimento privato nel campo infrastrutturale. Viabilità, strade, tramvia. Perché generano una domanda di mobilità nuova, di spostamenti in una città nuova. E anche questo è un problema cioè di riuscire a tenere fermi questi due punti. (Übersetzung im Anhang 2, Interview A)

B. nimmt in diesem Textausschnitt Bezug auf den Systemzusammenhang eines fehlenden Bodengesetzes als Ausgangspunkt seiner Überlegungen zur Stadtentwicklungspolitik. Dieser Systemzusammenhang stellt für B. einen Zwang dar, sich mit privaten Investoren zu koordinieren und die Verhandlungen mit diesen, zugunsten des öffentlichen Interesses auszurichten. Dabei spricht B. drei zentrale Vorgaben lokalen Regierens an:

- Die vertikale Verflechtung;

- die Funktion des lokalen Staates der Erstellung der grundlegenden staatlichen Dienstleistungen, die indirekt auch dazu beitragen, einen gesellschaftlichen Grundkonsens zu erzeugen;
- der zu hohe Problemdruck auf lokaler Ebene.

Das erste <objektive Problem> ("problema oggettivo") der politischen Steuerung der Stadtentwicklung (<Transformationsprozesse>) besteht für B. in der mangelnden Problemlösungsfähigkeit auf nationaler Ebene. Ein Aufschieben eines Planungsgesetzes auf nationaler Ebene verlagert konkret das Problem eines fehlenden modernen Planungsgesetzes auf die lokale Ebene. Grund dafür ist die nicht zu Ende geführte Reform des Bodenrechts, was 1985 durch einen Entscheid des Kassationsgerichts zu einer Wiedereinsetzung der über hundertjährigen Bodengesetzgebung führte. Bis dahin stützte sich die Stadtplanung auf ein Gesetz des Nachkriegs-italiens, das mit Beginn der Reform ausser Kraft gesetzt wurde. Indem die Reform nicht zu Ende gebracht werden konnte, wurde das Rahmengesetz von 1885 für verbindlich erklärt. Dieser Entscheid bewirkte eine weitere Einschränkung der kommunalen Planungsautonomie, indem die Gemeinden veranlasst wurden, zu nicht marktkonformen Preisen, enteignetes Land entweder wieder zurückzugeben oder die Differenz zwischen bezahltem und effektivem Preis auszugleichen. Neue Enteignungen sind seither für Gemeinden kaum noch finanzierbar (vgl. Campos Venuti 1987: 127).

Die autonome Problemlösungsfähigkeit hat dadurch weiter abgenommen, was auch die Produktion der grundlegenden staatlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene erschwert<sup>112</sup> - mit der Folge der Zunahme von Protest

---

<sup>112</sup>Die von Gottdiener (1987: 195) als wichtigste Funktion der lokalen Ebene bezeichnet wird.

und Legitimationsproblemen. Jede Veränderung des Stadtgefüges löst neue Erwartungen und Bedürfnisse aus, die der lokale Staat nicht befriedigen kann. B. spricht diese Schwierigkeit im <zweiten Risiko> an: Gelingt es dem Staat nicht, entstehende Bedürfnisse zu befriedigen, verliert die Transformation der Stadt an Sinn ("questi insediamenti hanno un senso, se sono accompagnati"). Der lokale Staat gerät dann unter Handlungs- und Legitimationsdruck.

Das Problem ist nicht mehr, wie B. ausführt, das Auftreten der <Spekulation>, sondern wie sie begründet wird. Denn die <Spekulation> selbst kann nicht aufgehalten werden, sie kann höchstens in dem Rahmen gehalten werden, der gegenüber der Stadt als Wählergemeinschaft noch legitimierbar ist. Die Ergebnisse der Verhandlungen mit den privaten Investoren sind politisch zuschreibbar, so dass die Regierungen gezwungen werden, in die <komplexe Steuerung> die Stadt als Wählergemeinschaft einzubauen.

Doch sowohl das erste wie das zweite angesprochene Risiko sind nicht durch die lokale Regierung beeinflussbar. Die nationale Gesetzgebung kann nur auf nationaler Ebene verändert werden und die Kompromissbereitschaft privater Investoren, legitimatorische Elemente in den Verhandlungen zu berücksichtigen, hängt von deren Investitionsrechnungen ab (die wiederum durch viele extrakommunale Faktoren wie Besitzverhältnisse oder Geschäftsgang abhängig sind). Die Chance, Legitimationsvorteile zu erzielen, bleiben dadurch gering. Das Risiko besteht, dass sich die <Erfahrungen der fünfziger Jahre wiederholen>. Indem sich der lokale

Staat auf die privaten Investoren einlässt, taucht das Problem der Realisierung sozialintegrativer Werte in der Zusammenarbeit mit oder durch den privaten Investor selbst auf, das heisst verbunden mit der Gewinnstrategie des privaten Investors.

Der Textausschnitt schneidet die in allen drei untersuchten Städten vorhandenen Sachzwänge in einer vertikalen und horizontalen Dimension an. In der vertikalen Dimension des Verhältnisses zwischen nationalem Staat und lokalem Staat hat die nachkeynesianische Politik auf nationaler Ebene, die von Werten wie Selbsthilfe und Anspruchsdisziplinierung ausgeht und über Austeritäts-, Deregulations- und Dezentralisierungspolitiken vermittelt wird, den Problemdruck auf die lokale Ebene erhöht (vgl. auch Meyer 1991: 48). Nach der vom *sozialdemokratischen Kompromiss* geprägten Phase der sechziger und siebziger Jahre, die wirtschaftliches Wachstum und den kompensatorischen Ausbau der sozialen Infrastrukturen zum Inhalt hatte<sup>113</sup>, stehen die achtziger Jahre im Zeichen des Transformationsdrucks der Wirtschaft und verschärfter Finanznot. In diesem Rahmen werden Städte gezwungen, vermehrt die Verantwortung für den Bereich des Wirtschaftlichen zu übernehmen und Stadtpolitik mit Interessen von Unternehmungen zu vermitteln (vgl. auch Kujath 1988). Der lokale Staat muss in der vom Modernisierungsdruck angeheizten Städtekonkurrenz der lokalen Wirtschaft Vorteile verschaffen (vgl. Esser/ Hirsch 1987; Triciglia 1982). Florenz misst sich am norditalienischen Wirtschaftsraum Mailand, Turin und Genua; Wien will seine Zentralität in Mitteleuropa wiedergewinnen; Zürich versucht seine Rolle als internationaler

---

<sup>113</sup>Also im Zeichen der "Simultanpolitik" standen, vgl. Saunders 1985.

Finanzplatz zu sichern.

In der horizontalen Dimension des Verhältnisses zwischen lokalem Staat und privaten Akteuren zeigen sich die veränderten Rahmenbedingungen vor allem im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung. In diesem Bereich weitgehender lokaler Kompetenz verschärfen sich die Konflikte zwischen der Sicherung wirtschaftlicher Prosperität und der Realisierung sozialintegrativer städtischer Werte wie Lebbarkeit und Urbanität. In den Nutzungskonflikten um den städtischen Boden spitzt sich dieser Konflikt zwischen kurzfristigen Verwertungsinteressen, die sich als Sachzwang legitimieren, und einer längerfristigen Politik des sozialen Wandels zu (vgl. dazu auch Duncan/ Goodwin/ Halford 1987; King 1985).

Die Verflechtung mit überlokalen Problemfeldern und das über lokale Engpässe gesteigerte Konfliktpotential verursachen lokale Krisen, welche die politische Problemlösungskapazität überfordern (vgl. dazu auch Scharpf/ Schnabel 1979). Die traditionellen Problemverarbeitungsstrukturen scheinen durch diese Entwicklungen ausgehöhlt zu werden, denn sie setzen eine lokale Autonomie voraus (vgl. Fürst/ Hesse/ Richter 1984). Der sozialintegrativen Politik fehlen die finanziellen Mittel und der städtischen Verwaltung oft sowohl Zielvorgaben, wie die den schnellen Transformationsprozessen angemessene Flexibilität und ausreichende Kompetenz (vgl. Haverkamp/ Schimanke 1983: 23).

Besonders in der kleinen Planungsabteilung in Florenz können keine über die Alltagsadministration hinausgehende Funktionen wahrgenommen werden. Der Mangel an Ressourcen drückt sich auch darin aus, dass in

privaten Fachgremien, wie im Falle der später dargestellten Fiat- und Fondiaria-Projekte, mehr Planungskompetenzen vereinigt werden können als in der städtischen Verwaltung (vgl. Cusmano 1990: 84). In Wien ist zwar die Planungsbehörde personell und finanziell gut dotiert, doch führen interne Kompetenzüberlappungen wie sich verselbständigende Verwaltungseinheiten und die zwei auch innerhalb der Planungsbehörde konkurrierenden Planungslogiken zu negativer Koordination und Selbstblockierung. Dagegen ist in Zürich die Blockierung der Stadtentwicklungspolitik nicht auf verwaltungsinterne Koordinationsprobleme zurückzuführen, sondern darauf, dass die Koordinationsfunktion durch die Regierung wahrgenommen wird, die aufgrund der direkten Volkswahl die Interessenpolarisierung reproduziert und deshalb handlungsunfähig ist.

Die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des lokalen Staates führt zur Schwierigkeit der effizienten Umsetzung von Programmen. Autonome Politik ist sowohl räumlich (gegenüber den übergeordneten Ebenen und gegenüber dem Umland) wie finanziell eingeschränkt. Sachzwänge regieren die Stadt.

### **Das Dilemma der politischen Repräsentation der Polarisierung**

Dem lokalen politischen System scheint es unter den Bedingungen eines fehlenden Grundkonsenses und einer fehlenden Autonomie und Effizienz nicht zu gelingen, sich für die Stadt im allgemeinen einzusetzen, sondern nur noch für eine undefinierte Stadtidee. Städtische Wahlen werden zum

Barometer der gespaltenen Stadt, indem sie oft wechselnde Mehrheiten und instabile Regierungen erzeugen. Das öffentliche Interesse differenziert sich in viele, sich zum Teil konkurrierende, sich zum Teil neutral gegenüberstehende Varianten. Die Spaltung der Stadt überträgt sich auf das politische System im engeren Sinn, dem es nicht gelingt, das städtische Interesse zu repräsentieren. Die folgende Textstelle aus einem Interview mit einem Zürcher Regierungsvertreter kann in diesem Sinn interpretiert werden:

A: Jetzt, wenn Sie sagen, es geht auch darum, umzugehen mit diesen Problemen, die bestehen, stellt man fest, dass in den Fragen um Stadtentwicklung in Zürich selber eine starke Polarisierung stattfindet. Wie gehen sie mit solchen Problemen, dass es fast sowas wie zwei Lager gibt, um?

B: Das ist eine ganz aktuelle und sehr schwierige Frage, auch weil [Pause] sich leider, ich bin sehr persönlich, leider diese Polarisierung in den letzten Jahren ergeben hat und ich selber zum Teil zumindest einer dieser Pole darstelle. Das ist heute eine politische Gegebenheit, aus dieser kommen wir nicht raus, die ist jetzt so, aber ich empfinde sie eher als Belastung als, ja, ich empfinde sie eher als eine Belastung. Ich versuche einen Weg zu finden, auf verschiedenste Arten, ich komme auf Details, um einen Dialog aufrecht zu erhalten und dieser Polarisierung entgegenzuwirken. Und ich glaube, so eine Entwicklung, wenn sich dann quasi zwei Lager bilden, die einen für ein Wachstum, die anderen gegen ein Wachstum, ich sage es sehr plakativ, oder die einen für Weiterentwicklung, die anderen ums Stichwort die Stadt ist gebaut [lächelt], oder, die eine ist urbanes Zentrum mit Ausstrahlung, mit nationaler Dimension, die andere die Wohnstadt in der Arbeitsregion. Das gibt Verzerrungen und auch die Gefahr von Spaltungen. Und das ist ein politisches und auch ein, wie soll ich sagen, psychopolitisches Problem, das nicht gut ist und auch die Verständigung in der Stadt erschwert. Und ich glaube, es wäre wichtiger, wenn man mehr das Gemeinsame in den Vordergrund rücken würde und nicht das Trennende. Und wie kann man das? Erst einmal durch eine offene Informationspolitik. Zweitens durch eine Geschlossenheit des

Systems, beziehungsweise von der Behörde, ganz wichtig, ganz wichtig. Drittens durch Foren, also durch mögliche Gesprächsformen von verschiedensten Organen, Organisationen, Körperschaften, die solche Probleme miteinander beleuchten und bere-den und ausleuchten, hinterfragen. Wir haben zum Beispiel eine Stadtentwicklungskommission, in der ganz verschiedene Vertreter drinnen sind; es gibt die Möglichkeit an öffentlichen Diskussionen, an Vorträgen, am Architekturforum, an SIA-Veranstaltungen, was es auch immer ist, in den politischen Parteien, im Gemeinderat, in Wirtschaftsverbänden, in Arbeitnehmerverbänden, diese Probleme müssen zur Sprache kommen, müssen beredet werden und dann glaub ich, ist eine Chance da, dass auch eine gewisse Differenzierung vorgenommen wird und nicht, dass es immer mehr zu plakativen Trennungen, zu Polarisierungen kommt.

B. wird als Regierungsvertreter angesprochen und hat Mühe, sich in dieser Rolle zur Frage zu äussern, weil er selbst einem "Pol" angehört. Das ist der Hintergrund für die dauernden Schwierigkeiten mit den Ich-Bezügen, denn als Regierungsvertreter möchte er kein "Pol" sein, ist es aber als "Person" beziehungsweise als Politiker. Er kann deshalb seine Rolle nicht glaubwürdig ausfüllen und ist selbst überfordert. Er beschreibt diese Situation insofern als etwas, das mit ihm geschieht, obwohl es besser nicht geschehen würde. Damit meint B. nicht die Polarisierung als solche, die "stattfinden muss", sondern die ungünstige Verknüpfung seiner Rolle mit dieser Polarisierung. Als Regierungsvertreter versucht B., die Gesamtheit der Spiele der Organisation Stadt zu erhalten. Dabei nimmt B. Bezug auf ein "Wir-in-unserer-Stadt". Stichworte dazu sind "Dialog", "Verständigung", "das Gemeinsame in den Vordergrund rücken". B. deutet damit seine Absicht an, in der Polarisierung die Funktion der Vermittlung einnehmen zu wollen.



Die "Polarisierung" in Fragen der Stadtentwicklung ist jedoch strukturell vorgegeben und nicht vermittelbar, so dass B. sich in der gewünschten Funktion nur schwer finden können. Vielmehr ist B. dem Dilemma ausgeliefert, dass er Polarisierung als Regelstruktur ablehnt, ohne sich jedoch dagegen stemmen zu können. B. als Regierungsvertreter und als Politiker nimmt an diesen durch Polarisierung gekennzeichneten Spielen teil und unterläuft jeweils die Rolle, die er vertreten möchte. Der Versuch, die Rolle des Regierungsvertreters zu bevorzugen, ist jedoch sichtbar und auch die Konsequenz, in dieser Rolle von der partikularen Strategie unterlaufen oder instrumentalisiert zu werden. Damit Gewinnstrategien möglich bleiben, muss B. die Bedrohung seiner Rolle als Vertreter des Gesamtinteresses steuern, weil mit dem Verlust dieser Rolle auch die Gewinnstrategien bedroht sind. B. muss deshalb versuchen, die Bedingungen der Gesamtheit der Spiele der Organisation Stadt zu erhalten, das heisst die Polarisierung als "politische Gegebenheit" in einem Gleichgewicht zu halten. Dazu dienen die Wir-Bezüge, die jedoch nur illusorische Gemeinschaftsbezüge darstellen. Das prekäre Verhältnis der Gesamtheit der Spiele zueinander im Ausdruck der Polarisierung hat aber die Rolle des Regierungsvertreters bereits so sehr unterlaufen, dass ein Management über diese Rolle nicht mehr möglich erscheint. Dies ist eine Folge der Strategie von B., seine Rolle als Vermittler in Interessenkonflikten institutionell so schwach wie möglich zu halten, zum Teil um seine Rolle in der Verwicklung und im Positionsbezug zu schützen und entsprechende Gewinnstrategien zu stärken. Die Folgen dieser Instrumentalisierung der Rolle des Regierungsvertreters drücken sich in den von B. genannten Änderungsvorschlägen des politischen Willensbildungsprozesses aus: Das Ziel dieser Änderungsvorschläge auf institutioneller Ebene besteht darin, die Interes-

senkonflikte aus deren Gegensätzlichkeiten zu lösen - was den Interessenaustausch fördert -, die Gegensätze partiell zu integrieren, die Bedingungen der Gesamtheit der Macht- und Tauschbeziehungen in der politischen Organisation der "Stadt" zu erhalten und dadurch die polarisierten "Lager" an gemeinsamen Spielen weiterhin zu beteiligen. Die zwischen diesen Lagern bestehenden Interessenkonflikte sind jedoch in der Logik eines Nullsummenspiels gefangen. Das macht den verpflichtenden Zwangscharakter der Polarisierung als "politische Gegebenheit" aus. Diese Polarisierung in Lager stellt den Hintergrund für das Fehlen einer "Gesamtbeurteilung" dar, die ein Konsens beider Lager sein müsste.

Der Vorschlag einer "offenen Informationspolitik" von B. stösst dort auf Grenzen, wo das Spielen mit Informationen für die anderen Akteure Kontrolle von Ungewissheit über das eigene Handeln und insofern Macht darstellt. Die divergierenden Interessen segmentieren die Regierung und erleichtern den städtischen Interessengruppen, die Regierung zu beeinflussen. Deren Mitglieder stehen dadurch andauernd vor dem Dilemma, das öffentliche Interesse und die partikularen Gewinnstrategien gleichzeitig vertreten zu müssen.

Dieses Repräsentationsdilemma der Regierungen wird von den privaten Investoren in allen drei Städten, wie später ausführlich gezeigt wird, als Unsicherheitsfaktor in Verhandlungen wahrgenommen. Es erschwert zudem den Regierungsvertretern, ein öffentliches Interesse in den Verhandlungen zu vertreten.

Die Segmentierung der Regierungen wird so zum strukturellen Hauptproblem der Bildung eines öffentlichen Interesses. Die Stadt aller Bewohner existiert nur noch als Illusion, wie beschwörerische Wir-Bezüge in vielen Interviews zeigen. Entsprechend der Entkoppelung zwischen der Wirtschaftsstadt ohne Grenzen und der Stadt der Lebbarkeit und Urbanität, entsteht eine zweite Trennungslinie zwischen der politischen Repräsentation der Stadt im öffentlichen Interesse und der Stadt als Ausdruck vieler Lebensformen.

### **Politik mit den Grenzen und über die Grenzen hinaus**

Die beschriebenen Grenzen dienen den Akteuren als Ausdruck der ausdifferenzierten Gesellschaft durchaus auch zum besseren Verständnis der jeweils eigenen Systemlogik und der eigenen Lebenswelt. Doch stellt sich das Problem der gegenseitigen Integration weiterhin. Die Grenze selbst wird zum Thema der Politik.

*Der Versuch, mit diesen Grenzen Politik zu machen, stellt den lokalen Staat selbst infrage, denn er thematisiert dadurch seine Autonomie gegenüber überlokalen politischen Einheiten, seine Effizienz gegenüber der Wirtschaft und seine politische Legitimation gegenüber der städtischen Gemeinschaft. Die Erfolgsaussichten beim Versuch, mit der althergebrachten Politik dieser dreifachen Herausforderung zu begegnen, sind minimal. Die Dennoch-Haltung wird trotzdem in allen drei Städten vertreten, indem die Beibehaltung und Reproduktion des Verhältnisses*

zwischen lokalem Staat und lokaler Wirtschaft verfolgt wird.

In Florenz bestimmt das vom Tourismus abhängige Gewerbe das strukturelle Verhältnis zwischen lokalem Staat und Wirtschaft, weil es als einziges über etablierte Wege der Interessenaggregation und Interessendurchsetzung verfügt. Eine besondere Stellung nehmen, wie sich zeigen wird, die zwei Grossinvestoren im Nordosten, Fiat und Fondiaria, ein, die sich wegen ihrer wirtschaftlichen Stärke nicht von den Interessenverbänden vertreten lassen. Die fragmentierte Interessenvertretungspolitik der Wirtschaft einerseits und die Fragmentierung des Parteiensystems andererseits verhindern die Ausbildung institutionalisierter Formen der Interessenvermittlung zwischen lokaler Wirtschaft und lokalem Staat. Das vorherrschende Interessenvermittlungsmodell kann als Klientelismus bezeichnet werden.

In Wien ist die lokale Wirtschaft aufgrund der starken Interpenetration zwischen lokalem Staat und Wirtschaft (zum Beispiel verstaatlichte Banken, Holdings mit staatlicher Mehrheit, enge Verbindung zwischen Bauindustrie und politischen Parteien) von vornherein in ein sozialpartnerschaftliches Modell der Interessenvermittlung eingebunden, das auch in der Stadtentwicklungspolitik Anwendung findet.

In Zürich ist das strukturelle Verhältnis zwischen lokaler Wirtschaft und lokalem Staat durch das vorherrschende wirtschaftsliberale Credo gekennzeichnet. Bis in die siebziger Jahre hinein fand die Koordination zwischen der Stadtregierung und Vertretern der Zürcher Wirtschaft in einer privaten

Interessenregierung - der Zürich Transport - statt. In den achtziger Jahren dagegen brach dieser neokorporatistisch angelegte Versuch der Interessenvermittlung auseinander. Die daraus resultierende Entkoppelung von Politik und Wirtschaft, die sich darin ausdrückt, dass lediglich die "zweite Garnitur" der lokalen Elite die politische Interessenvertretung der Wirtschaft wahrnimmt, führt dazu, dass die Interessenvermittlung zwischen lokaler Wirtschaft und Staat nur inkrementalistisch über einzelne Projekte stattfindet.

Dieses politische Beharren auf althergebrachten Strukturen hängt mit der Ratlosigkeit der Politiker zusammen. Denn den meisten Politiker ist durchaus bewusst, dass die bisher vorherrschende Politik der aktuellen Problematik nicht mehr angemessen ist, wie die folgende Interviewszene aus einem Gespräch mit einem Zürcher Stadtrat zeigt:

A: Was für Möglichkeiten von Reformen sehen sie?

B: Ja, ganz eine wichtige Frage, zentral für die Zukunft. Da stelle ich mal fest, dass zwei gegensätzliche Bewegungen bestehen. Die eine Bewegung geht in die zunehmende Dezentralisierung und Eigenständigkeit, also eher Richtung Autonomie für, oder Selbstverwaltung in kleinen überblickbaren Dimensionen. Und die andere Richtung, geht genau in die andere, wirklich konträr, in, mehr Richtung, Schaffung von übergeordneten Strukturen, um diesen grenzüberschreitenden oder ganzheitlich zu lösenden Problemen besser Rechnung tragen zu können. Ich kann ihnen jetzt kein Rezept geben, was besser ist. Ich kann nur soviel sagen: Ich bin der Auffassung, dass diese Strukturen, die wir heute haben, nicht genügen, um Probleme der Zukunft zu lösen. Da muss etwas passieren, aber ich möchte zum jetzigen Zeitpunkt nicht ein Rezept auf den Tisch legen.

Es fehlen "Rezepte" für die Problemlösung. Das Problem der Reformen

wird von politischer Seite in einer Expertenhaltung dargestellt, für die es keine politische Antworten gibt. Das technische Problemverständnis seitens der etablierten Politik führt zu einem Rückzug aus der Stadtentwicklungsplanung hin zum alltäglichen Management des Problemaufkommens. Ergänzt wird dieses technokratische Krisenmanagement durch eine Legitimationsstrategie über symbolische Politik. Vor allem zwei Symbole werden immer wieder legitimationsstiftend eingesetzt: Das Symbol der internationalen Städtekonkurrenz und jenes der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Beides sind an sich technische Gegebenheiten, die jedoch legitimationswirksam eingesetzt werden können: Sie können dazu dienen, eine Mehrheit der städtischen Bevölkerung unter Berufung auf Sachzwänge wie "Wir sitzen alle im selben Boot" oder "Finanzkrise der Stadt" hinter politische Entscheide zu scharen<sup>114</sup>. Beide Symbole sind hochwirksam, denn sie thematisieren die Proteste auslösenden Grenzen des lokalen politischen Systems, ohne sie selbst jedoch zu verändern<sup>115</sup>.

Die Wahrnehmung der Grenzen der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems ist auch ein Resultat des Protests neuer politischer Akteure und der Wirksamkeit der von ihnen aufgeworfenen Politikinhalte. Diese neuen Elemente werden aber von der politischen Elite nicht als Chance für eine Neuausrichtung der bisherigen Politik gesehen, sondern als neuer Sachzwang. Die wichtigsten Varianten einer Neuausrichtung beschreibt B. in den beiden "Reformwegen": der Integration der Agglomeration in

---

<sup>114</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen des damaligen Stadtpräsidenten Wagner (1986: 130f).

<sup>115</sup> Auf Sachzwänge als legitimationsstiftende Argumente geht Vobruba (1983) vertieft ein; vgl. auch Kleger 1986a.

Anbetracht überlokaler Probleme einerseits, der Selbstorganisation der Gesellschaft über eine Dezentralisierung der politischen Strukturen andererseits.

Es scheint, dass Ansätze zur Veränderung nicht in den Zentren der politischen Entscheidungsfindung formuliert werden, sondern vielmehr an deren Rändern. Das könnte damit begründet werden, dass die zentralen Entscheidungsstellen stark formalisiert und determiniert sind, während in den Randzonen Informationen ungenauer, fehlerhaft und deformiert sind, sodass ein Feld der Mehrdeutigkeit entsteht. Dieses Feld der Mehrdeutigkeit ist vermutlich nicht nur ein Feld der Unvorhersehbarkeit von Ereignissen. Es ist auch ein offenes Konfliktfeld um mögliche Interpretationen der Informationen (vgl. dazu zum Beispiel Mela 1985). Eine Regierungsvertreterin wies in einem Interview auf diesen Sachverhalt hin:

B: Die Veränderungen kommen aus den Rändern und diese Ränder sind nicht der Reichtum. In den Rändern ist nicht die Macht. Und wenn man was verändern will, muss man mit den beschränkten Mitteln so intelligent wie möglich umgehen, oder? Anderes haben wir nicht. So leben wir. Das hat auch etwas Faszinierendes, das ist nicht nur traurig zu beobachten, wie diese Ränderanliegen rein kommen.

An diesen Rändern organisieren sich neue Akteure, die kritisch zur alten Politik eingestellt sind. B. deutet an, dass dieser Prozess nicht aufzuhalten ist; die Selbstorganisation der Gesellschaft ist Ausdruck der Krise der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems. Der Lernprozess, der dahinter steht, findet vor dem Hintergrund der Folgekosten der Wachstumspolitik um jeden Preis statt und bewirkt eine stetige Veränderung der

Wahrnehmung der Gesellschaft durch die Politik. Sichtbarste Folge in der etablierten Politik ist die *Krise der Grossparteien* in allen analysierten Städten<sup>116</sup>.

Eine solche sich mit neuen Themen und Modellen bemerkbar machende Randzone stellt auch die Agglomeration dar. Die folgende Interviewstelle stammt aus einem Gespräch mit dem Bürgermeister einer Florentiner Agglomerationsgemeinde und zeigt, wie die neuen Elemente in die alte Politik eindringen:

B: E' caduta l'idea dello sviluppo diciamo infinito, illimitato, invece, le società, complessivamente, le istituzioni, dobbiamo fare i conti con una finitezza, sia da un punto di vista economico, sia da un punto di vista del territorio, quindi della compatibilità con l'ambiente che li circondano. Eh, lì, questo non significa che un'idea complessiva dello sviluppo di Firenze nei suoi termini essenziali sia rimasta, cioè, che quell'idea abbia delle validità che ancora oggi sono fortemente necessarie per uno sviluppo diverso, più qualificato di Firenze. Ecco, io, direi, in queste cose sta anche un po' il contrasto anche di oggi fra chi vuole portare avanti questa idea di sviluppo, se pure rivista alla luce diciamo degli orientamenti culturali e delle necessità di oggi, e chi invece vuole continuare a perseguire invece l'idea di uno sviluppo legato alla rendita che ancora produce, voglio dire, profitti, anche considerevoli, che però sarà sempre più ristretta a pochi ceti e in fin dei conti non, diciamo, riuscirà mai a dare uno sviluppo compiuto a questa città, al suo comprensorio, insomma al suo hinterland. (Übersetzung im Anhang 2, Interview B)

In der Interviewstelle wird der Gegensatz zwischen dem Denken in der Agglomeration und im Zentrum aufgezeigt. Die Zentrumskräfte blockieren die Entwicklung einer Gesamtsicht. Die Agglomeration denkt <ganzheitlich> und kann neue Anliegen mit der Idee einer modernen Stadtent-

<sup>116</sup>Vgl. zu Österreich Gerlich 1984; zur Schweiz Gruner/ Hertig 1983; zu Italien Calise 1983 und Pasquino 1980.



wicklung verbinden. Eine Stadtentwicklung, die durchaus noch im Wachstumsschema steckt. Das Zentrumsdenken dominiert weiterhin die Stadtentwicklung und ist nicht fähig, ökologische Orientierungen zu integrieren, während die Agglomeration als Kind der Produktionskultur sich im Denken den Erfordernissen der Zeit anpasst.

Die Agglomerationssicht ist geprägt von der Frustration gegenüber dem Zentrum, das immer wieder über die Agglomeration aus seiner partikularen Sichtweise entscheidet. Doch besteht für B. der Zwang, sich in den Dienst von Florenz zu stellen, um das Zentrum zu beeinflussen, denn erst dadurch können umgekehrte Abhängigkeiten generiert werden. Diese Haltung bewirkt jedoch das Dilemma, dass B., trotz seiner Frustration, immer mit dem Zentrum verhandeln muss. Im Tausch bleibt die Agglomerationsgemeinde schwächer. Die Strategie besteht deshalb im Versuch, das Partikularinteresse der Aussengemeinde mit dem Gesamtinteresse durch den, Hegemonie beanspruchenden Diskurs der <vollendeten Entwicklung> ("sviluppo compiuto") zusammenzubringen. Strategisch kann damit ein kollektiver Handlungszwang angestrebt werden. Die Aussengemeinde versucht, mit anderen Worten, ihr Randinteresse durch die Aufforderung zur Koalitionsbildung an das Zentrum und durch die Entwicklung einer potentiell gemeinsamen Sichtweise zu verstärken. Wichtig ist dabei, dass B. über die Tauschsituation vermittelt, die neue Perspektive einer über die Grenzen der Stadtgemeinde hinausweisenden Planung (die auch die Folgen der grenzüberschreitenden ökologischen Probleme beinhaltet) zur Sprache bringen kann.

Durch das Randinteresse werden also neue Themen eingebracht, doch gelingt es im Falle dieser Agglomerationsgemeinde nicht, auch eine neue Politik mitzudenken. Für B. bleibt die Hoffnung, am vom Zentrum bestimmten Spiel mit Gewinn teilzunehmen. Wichtig ist hier der Hinweis, dass neue Themen von Akteuren, die nicht oder zu wenig an den Entscheidungsprozessen um die Stadtentwicklung teilnehmen können, formuliert werden. Insbesondere die ökologischen Folgeprobleme der Stadtentwicklungspolitik werden in den Randzonen des lokalen politischen Systems virulent. Die neuen ökologischen Forderungen der Randzonen implizieren, dass eine asymmetrische Verteilung der Folgelasten von Entscheidungen auf soziale Gruppen und Schichten nicht länger möglich ist. Im Unterschied zu Politikbereichen, in denen Verteilungs- und Klassenfragen die Rationalität von Entscheidungen dominieren, also zum Beispiel in den traditionellen Bereichen der industriellen Beziehungen, sind ökologisierte Bereiche eher durch eine zirkuläre Schädigungsstruktur gekennzeichnet, in denen die "Asymmetrie von Tätern und Opfern", wie das Offe (1989) zugespitzt ausdrückt, "zur Identität zusammenfällt". Während Klassen- und Verteilungsfragen im Rahmen der Rationalität einer technischen Handhabbarkeit der Probleme ohne prinzipielle Schwierigkeiten bearbeitet werden können, scheint die Struktur ökologischer Probleme eine systematische Grenze dieser Regelungsformen zu bilden (vgl. Cattacin/ Kühne/ Rüegg 1991).

Das lokale politische System scheint allerdings, diese prozeduralen und inhaltlichen Grenzen nicht wahrzunehmen und die neuen Probleme mittels alter Mechanismen zu bearbeiten. Dieses Festhalten schafft neue

Fronten und Akteure. Die Grenzen werden zu allen Seiten hin neu formuliert. Sowohl die alte, wie die in Ansätzen entstehende neue Politik nehmen auf diese Grenzen Bezug und entwickeln von da aus ihre Strategien. Die drei im folgenden kurz vorgestellten stadtentwicklungspolitischen Konflikte sind Beispiele, die zeigen, wie das lokale politische System mit diesen Grenzen - erfolglos - versucht umzugehen.

## 2. Florenz: Die Variante Nord-Ovest

Beim Florentiner Beispiel handelt es sich um die Umnutzung eines Fabrikareals in der zentrumsnahen Nachkriegsperipherie (Novoli) und um eine teilweise Überbauung einer Grünfläche am Stadtrand (Castello)<sup>117</sup>. Beide Areale liegen an der nordwestlichen Entwicklungsachse von Florenz und werden zusammen als "Variante Nord-Ovest" bezeichnet. Geplant ist eine vorwiegend tertiäre Nutzung. Auf dem zweiunddreissig Hektar grossen Fabrikareal in Novoli, das Fiat gehört, soll ein zum historischen Zentrum alternatives Stadtzentrum mit Dienstleistungen aller Art entstehen<sup>118</sup>, während die Überbauung auf dem hundertachtzig Hektar grossen Grüngelände, das von der Versicherungsanstalt Fondiaria aufgekauft wurde, neben Wohnungen und Dienstleistungen einen neuen Messestandort vorsieht. Die zu Beginn der Untersuchungsperiode von der Florentiner Koalitionsregierung (Kommunisten, Sozialisten, Sozialdemokraten und Liberalen), von der christlichdemokratischen Opposition und von den Wirtschaftsverbänden befürwortete *Variante Nord-Ovest* soll der Stadt einen Impuls zur Überwindung wirtschaftlicher und städtebaulicher Ungleichgewichte geben. Die Projekte sollen die Übernutzung des historischen Zentrums kompensieren und eine alternative Tertiärsiedlung sowie synergetische Effekte in der betroffenen Peripherie schaffen (vgl. Cioni/ Conte 1988).

---

<sup>117</sup>Vgl. zu einer Darstellung und Diskussion der beiden Projekte: Ventura 1990, Di Pietro 1990 und Centro Documentazione Progetto Castello 1987 zu Castello und Rossi 1990 zu Novoli; zu beiden Projekten: Cassigoli 1988.

<sup>118</sup>Die Fabrik selbst soll nach Campi Bisenzio verlegt werden (vgl. L'Unità 18.12.1987 und 23.4.1988).

Durch ergänzende Projekte entlang dieser Entwicklungsachse wie dem neuen universitären Technologiezentrum in der Agglomerationsgemeinde Sesto Fiorentino und der Verbesserung der Infrastrukturen des öffentlichen und privaten Verkehrs<sup>119</sup> in der dichtbesiedelten Region Florenz-Prato-Pistoia könnte, so die Vision, der ökonomische Umstrukturierungsprozess verstärkt vorangetrieben und dieser Raum im italienischen und internationalen Städtenetz aufgewertet werden (vgl. Giovannini 1986). Die Idee einer Ausdehnung von Florenz in Richtung Nordwesten geht auf die zwanziger Jahre zurück und wird im Florentiner Stadtentwicklungsplan von 1962 zur planerischen Realität<sup>120</sup>.

Neben der Gemeinde Florenz als staatlichem Akteur spielt die Region Toscana eine zentrale Rolle im Projekt. Denn in den siebziger Jahren wird die neu gegründete regionale Behörde mit Planungskompetenzen ausgestattet und somit wichtiger, zur Florentiner Politik oft antagonistischer, Partner in der Stadtentwicklungspolitik. Im Laufe der Reorganisation der Planungsaufgaben in den achtziger Jahren erhält die Region weitere Kompetenzen, sodass die kritisch positive Einschätzung der Variante Nord-Ovest durch die regionalen Behörden diese zu einem wichtigen Orientierungspunkt im Planungsverfahren werden lassen. Die nationalen Planungsbehörden spielen dagegen keine relevante Rolle im Verfahrens- und Diskussionsablauf, im Gegensatz zu den Wechsell, Verschiebungen und Stimmungen in den nationalen Parteien, die besonders gerne Städte als Nebenschauplätze zur Konfliktaustragung wählen und oft durch

---

<sup>119</sup>Dabei ist der Ausbau des Flughafens Peretola (Casini Benvenuti/ Maltinti 1990), der Zugverbindungen und des Strassennetzes in diesem Raum anvisiert (CdF 1986: 26).

<sup>120</sup>Vgl. zur Geschichte dieser Entwicklungsachse: Lombardi 1987.

direkte Interventionen neue Interessenkonstellationen schaffen.

Der zentrale stadtentwicklungspolitische Konflikt in der Diskussion um die "Variante Nord-Ovest" besteht in der Konfrontation zweier alternativer Zukunftsmodelle für Florenz: Einerseits ein technokratisch orientierter, grossflächig angelegter Vorschlag, der die Stadt in drei funktional differenzierte Gebiete teilt - das musealisierte historische Zentrum, den tertiarisierten Nordwesten und das Erholungsgebiet im Nordosten; andererseits eine von Grünen, Umweltschutzorganisationen, der Jugendorganisation der Kommunisten und einer Intellektuellengruppe getragene sozialökologisch orientierte Vision einer lebenswerten, durchmischten Stadt. Diese Koalition äussert gegenüber der Variante Nord-Ovest vor allem Bedenken hinsichtlich des befürchteten Verdrängungseffekts (auf die Wohnbevölkerung und auf die Kleinindustrie) und der vorgesehenen Grünlandverbauung (vgl. Cusmano 1990: 88).

Beide Visionen streben ein anderes, neues Florenz an und wollen mit der seit den sechziger Jahren vorherrschenden urbanistischen Politik des Krisenmanagements brechen. Doch der *Florentiner Immobilismus* hat bis heute die Realisierung eines anderen, neuen Florenz durch den Bruch mit der Politik des Krisenmanagements verhindert (vgl. Baldeschi 1990: 98). Auch die Variante Nord-Ovest folgt der gängigen Praxis: Wettbewerbe, Gestaltungspläne, die den Stadtentwicklungs- und Richtplan weiter aushöhlen, Wechsel der politischen Trägerschaft des Projekts, Interessenvermittlung über Kooptation und nicht zuletzt auch *alibihafte konsultative Befragungen der Bevölkerung* blockieren die Planung und verhindern

eine längerfristig angelegte Stadtentwicklungspolitik (vgl. Morisi 1990).

Das Florentiner Beispiel zeigt zudem, wie direktdemokratische Instrumente zur Farce werden können. Das erst 1987 eingeführte Instrument der beratenden Volksbefragung (*referendum consultivo*) wird gleich auf die Grossprojekte angewandt. Die Grünen lancieren mit ihrer Unterschriftensammlung die Volksbefragung mit dem Ziel, die Projekte im Nordwesten zu delegitimieren. Das niedrige Unterschriftenquorum - es braucht nur 3500 Unterschriften<sup>121</sup> - wird schnell erreicht. Aus taktischen Gründen lancieren die Kommunisten zur gleichen Frage ebenfalls eine Unterschriftensammlung, um eine Volksbefragung zu bewirken. Ihr Ziel besteht jedoch im Gegensatz zur Initiative der Grünen darin, die Projekte im Nordwesten und damit das wichtigste *politische issue* der Regierung, an der die Kommunisten massgebend beteiligt sind, zu legitimieren (vgl. Cervellati 1989). Die taktische Überlegung basiert auf der Ausnützung zweier Gesetzesartikel zum Referendum (vgl. Basile 1987), die besagen, dass

- nicht mehr als fünf Fragen gleichzeitig zur Abstimmung gelangen können, dass
- die Einheit der Materie gewahrt werden muss (d.h. nur eine Frage zum gleichen Thema gestellt werden darf) und dass
- der Gemeinderat entscheidet, welche Fragen zur Abstimmung gelangen und wie sie formuliert werden.

Beide Initiativen bestehen aus fünf Fragen zur *Variante Nordovest*, was dazu führt, dass der Gemeinderat von zehn Fragen die ihm genehmsten

---

<sup>121</sup>Inzwischen wurde es durch die Intervention der Sozialistischen Partei auf 8000 erhöht.

fünf auswählen kann. Bei der gegebenen politischen Mehrheit sind dies jene der Kommunisten, welche das Projekt am wenigsten gefährden<sup>122</sup>. Mit anderen Worten: Das Instrument, das eigentlich den Minderheiten und den Bewegungen dienen sollte, wird von einem politischen und nicht administrativen oder juristischen Organ kontrolliert, das alle Kompetenzen hat, Volksbefragungen zu entschärfen. Das ganze Spiel wird von den Medien und den Wählern - auch wegen des starken Protestes der Grünen und der Parteien, die gegen dieses Instrument sind - erkannt. Das Vorgehen der Kommunisten wird von den Wählern mit einem Stimmboykott quittiert - die Stimmbeteiligung erreicht trotz heftiger Diskussionen nur 25%. Die *Variante Nordovest* wird dabei zwar mit über 80% der Stimmen unterstützt. Die zur Farce ausgeartete Abstimmung löst jedoch keines der vielen mit dem Projekt verbundenen Legitimationsprobleme. Das Florentiner Vorgehen ist beispielhaft für die parteipolitische Instrumentalisierung jeglicher Reform und charakterisiert das klientelistisch integrierte politische System von Florenz. Allein der Umstand, dass das Instrument der Initiative als Konzession an die Grüne Bewegung (vgl. Del Plato 1987) vom Parteiensystem selbst lanciert wurde, zeigt, dass damit keine Alternative zur korporatistisch-repräsentativen Demokratie angestrebt wurde. Solange es nicht die administrative Routine und die damit repräsentierten, erstarrten Interessen tangiert, wird diese Beteiligungsform

---

<sup>122</sup>Eine solche Umformulierung und Auswahl führte zum Beispiel zu folgender Abänderung: Eine Frage lautete in der Version der Grünen: "Wollt ihr, dass die Justizverwaltung im Stadtzentrum bleibt und nicht auf das Areal von Fiat in Novoli verlegt wird?" Zur Abstimmung kam folgende gemeinderätlich genehmigte Version: "Bist du einverstanden, dass die Gemeinde Florenz den neuen Justizpalast in Novoli konstruiert - und damit die juristischen Dienstleistungen rationaler und effizienter erbringen kann - und in den freigegebenen Gebäuden im historischen Zentrum universitäre und museologische Funktionen unterbringt?"



toleriert (vgl. Zolo 1987).

Die Variante Nord-Ovest, die hauptsächlich auf den Arealen von Fiat und von der Fondiaria zuliegen kommt, soll weitgehend privat finanziert und *realisiert* werden. Die Gründe für diese Kompetenzverlagerung von staatlichen zu nicht-staatlichen Instanzen sind vor allem im Finanzierungsproblem der Variante Nord-Ovest zu sehen, denn solche Grossinvestitionen können nicht mehr ausschliesslich mit öffentlichen Geldern, schon gar nicht mit Gemeindegeldern finanziert werden. Es drängen sich deshalb Verhandlungen mit privaten Investoren auf. Die kommunale Behörde wie die politischen Parteien sind gezwungen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Realisierung von Projekten durch die Integration privater Ressourcen möglich ist. Gemäss der bisher vorherrschenden Praxis sollen die politischen Behörden ein für Investoren interessantes Wirtschaftsklima schaffen und konkrete Investitionspläne als Chancen sehen, durch Vertragsverhandlungen mit den Anlegern öffentliche Interessen in Projekte zu integrieren. Diese werden dann zu Auslösern von Transformationen, die öffentliche und private Interessen verbinden. Ein Florentiner Stadtrat drückt diese Haltung so aus:

Erstens: Seid ihr einverstanden, dass diese Stadt sich entwickeln muss? Zweitens: Der Zufall hat dazu geführt - und die Zufälle haben die Geschichte geprägt -, dass zwei wichtige ökonomische Kräfte aus eigenem Interesse bereit sind, im Nordwesten zu investieren. Drittens: Der Punkt ist der, ein Gleichgewicht zu finden zwischen deren Interessen und meinen.

Die grüne Opposition bewertet diesen Zusammenhang anders:

Welches ist der deklarierte Mechanismus? Die Utopie der

Chancen. Das heisst: die öffentliche Hand sagt: Der gibt uns zwanzigtausend Milliarden. Stellen wir uns das einmal vor. Hier sind wir offensichtlich mit der Situation einer Erpressung konfrontiert, und zwar deshalb, weil die einzige Möglichkeit, heute etwas zu bauen oder die Stadt zu verändern, die ist, Investitionsgelder privater Anleger zu verwenden.

Nach Abschluss der Untersuchungsperiode in Florenz sind die Grossprojekte im Nordwesten durch verschiedene Interventionen infrage gestellt worden. Kurz vor der Abstimmung zur Variante Nordovest im Gemeinderat Ende Juni 1989, die den Startschuss für das Projekt bedeutet hätte, interveniert der Generalsekretär der Kommunistischen Partei Italiens, Occhetto, bei seinen Florentiner Parteikollegen mit der Bitte, die ganze Planung im Nordwesten nochmals zu überdenken. Diese Intervention, die am Ende einer Reihe von Protesten von Persönlichkeiten aus der ganzen Welt, von Besetzungen des Gebietes in Castello und von Positionskämpfen in den Parteien steht, führt - so wird es vermutlich in die Geschichte von Florenz eingehen - zu einer Regierungskrise, welche die ganze Planung im Nordwesten weitgehend zum Stillstand bringt. Seither lassen die Veränderungen in der Parteienlandschaft, vor allem der Krebsgang der Kommunisten in den Administrativwahlen von 1990, die zu einer Neuauflage der Mitte-Links-Koalition führen, die Zukunft der Projekte im ungewissen erscheinen.

### **3. Wien: die Weltausstellung 1995**

Bei der für 1995 geplanten Weltausstellung in Wien (der sogenannten Expo 95) handelt es sich um ein Projekt, das auf dem Gebiet der UNO-City und eventuell in einem Teilgebiet des angrenzenden Donauparks realisiert werden soll. Der Standort auf der linken Seite des Flusses thematisiert die städtebauliche Lage Wiens an der Donau. Kommt die Expo 95 auf diesem Standort zustande, würde Wien nicht nur näher an die Donau rücken, sondern es könnte auch ein Brückenkopf zwischen Wien und dem durch die Donau abgegrenzten entwicklungsbedürftigen Nordosten der Stadt konstruiert werden. Ein weiterer zur Diskussion stehender Standort mit ergänzender Funktion ist der Nordbahnhof auf der der Stadt zugewandten rechten Seite der Donau. Die beiden Standorte würden sich relativ einfach verbinden lassen. Die städtebauliche Funktion der beiden Standorte ist das zentrale Thema des Konflikts um die Nachnutzung der anlässlich der Weltausstellung nur punktuell genutzten Gebäude<sup>123</sup>.

Die Idee, in Wien eine Weltausstellung durchzuführen, manifestiert sich im Anliegen, Wien aus einer im Selbstbild der Stadt wahrgenommenen kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Randstellung herauszubringen. Die Weltausstellung soll erstens kreative und kulturelle Kräfte der Stadt mobilisieren, um eine intellektuelle Provinzialisierung gerade auch mit dem Ziel zu verhindern, sich den steigenden Anforderungen einer sich schnell wandelnden Weltgesellschaft gegenüber angemessener verhalten zu können.

---

<sup>123</sup>Vgl. zur Diskussion um die Nachnutzung: Wiener Messen 1989.

Zweitens wird der reale Wandel der sozialistischen Gesellschaftssysteme in Ungarn und der Tschechoslowakei in Wien als historische Chance wahrgenommen, aus der geopolitischen Randlage des Nachkriegseuropas herauszukommen und zugleich an die Geschichte "Mitteleuropas" anzuknüpfen. Die Idee, Wien als Anlauf- und Vermittlungsstelle zwischen dem Osten und dem Westen Europas sehen zu wollen, ist faszinierend und drückt sich in der Planung der Weltausstellung so aus, dass sie zusammen mit Budapest, also einer Stadt in einer damals noch sozialistischen Gesellschaft, vorbereitet wird. Das Motto der Weltausstellung "Brücken in die Zukunft" hat insofern seine konkreten Stützen in der gemeinsamen Geschichte des mitteleuropäischen Raums.

Ein drittes wichtiges Motiv der Weltausstellung ist die Hoffnung, aus diesem Anlass wirtschaftliche Impulse zu erhalten, um in der internationalen Konkurrenz der Metropolen bestehen zu können (vgl. Smeral 1989).<sup>124</sup>

Diese drei Motive fließen in der Vorstellung der Weltausstellung als "Trägerrakete" der Stadtentwicklung zusammen<sup>125</sup>. Es ist daher verständlich, dass alle etablierten Akteure hinter diesem Projekt stehen, das zu Beginn von der Sozialistischen Partei, der Volkspartei, der Freiheitlichen Partei, der Handels- und Arbeiterkammer, den anderen Bundesländern und vom Bund sowie den Banken und der Wirtschaft vorangetrieben wird.

---

<sup>124</sup>Vgl. zu den Expo-Visionen: Die Presse 25./26.3.1988 und 27.12. 1988; die beiden Sondernummern zur Expo der Zeitschrift *der aufbau / Perspektiven* Nr. 3 und 4/5 1990, Kops 1988.

<sup>125</sup>Im Vokabular der Grünen: "Trojanisches Pferd" (vgl. Franke 1991).

Zentrales Element der Planungsgeschichte der Weltausstellung ist deren Einbettung in die Donauraumplanung. Im Verlauf dieser Planung in den siebziger Jahren wird der als Hochwassermassnahme motivierte Bau der Donauinsel mit der Anlage eines attraktiven Naherholungsgebietes legitimiert. Dies führt zu einer Aufwertung des gesamten Donauraums und in der Folge zu weiteren Überlegungen in bezug auf eine bessere städtebauliche Nutzung dieses Gebietes in den achtziger Jahren. Im Rahmen eines zu diesem Zweck 1986/87 durchgeführten Wettbewerbs "Chancen für den Donauraum" setzt sich die Idee der Weltausstellung, die schon vorher von den Eliten der beiden Grossparteien propagiert wird, letztlich durch.

Trotz der Zweifel der planenden Experten am eher blendenden Charakter solcher Grossereignisse, welche Gefahr laufen, die im Wettbewerb formulierten allgemeinen Entwicklungsziele für den Donauraum zu unterlaufen, und trotz der Zweifel über die Haltung der Bevölkerung, wird die spektakuläre Idee einer Weltausstellung von den Partieliten unterstützt und propagiert.

Die effektiven Vorbereitungen werden durch die Partieliten und Wirtschaftsmanager aufgrund von Beschlüssen auf höchster politischer Ebene parallel zum kommunalen Wettbewerbsverfahren in einem privaten Weltausstellungsverein weitergeführt. Diese Vorbereitungen und sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen führen dazu, dass die ursprünglich breit angelegte Planung des Wettbewerbs "Chancen für den Donauraum"<sup>126</sup> auf die Frage des Standortes der Weltausstellung reduziert wird.

---

<sup>126</sup>Vgl. dazu die beiden Nummern zum Wettbewerb der Zeitschrift *der aufbau* 1987/1-2 und

Erst in diesem Konflikt um den Standort kann sich eine konkrete Opposition gegen die von den Eliten vorgesehene Überbauung des Naherholungsgebiets Donaupark bilden. Diese aus einer Bürgerinitiative und einem angrenzenden Bezirk bestehende Opposition vermag die Konkretisierung der Expo-Vorbereitungen (in bezug auf den Standort UNO-City/Donaupark) infrage zu stellen, die sich inzwischen auf die Ebene höchster politischer Entscheidungen der nationalen Koalitionsregierung verlagert hat.

Im Spannungsfeld zwischen der Projektierung der Weltausstellung auf höchster politischer Ebene und der Opposition auf Bezirksebene siedelt sich der städtebauliche Konflikt auf der Ebene der Kommunalpolitik an. Die überwiegende Mehrheit der kommunalen Befürworter wollen mittels der Infrastrukturen rund um die Weltausstellung eine Entwicklungsachse zwischen der Stadt und dem Nordosten jenseits der Donau vermehrt fördern. Dazu zählt insbesondere auch die Propagierung der Idee einer vermischten Wohn- und Gewerbenutzung mit unterirdisch geführtem Verkehr auf dem Gelände des Nordbahnhofs.

Die Gegner, die Grün-Alternativen, kritisieren vor allem die Weltausstellung als zentrales Grossereignis. Sie halten eine Dezentralisierung der Standorte in sanierungsbedürftige Viertel der Stadt für geeigneter zur Weiterentwicklung des Prozesses der Stadterneuerung und schlagen vor, diese mit der visionären Idee der Weltausstellung städtebaulich zu verbinden.

Bei der Planung des Donauraums hat sich eine vom üblichen Muster abweichende Planungspraxis entwickelt, die allerdings die Grundzüge neokorporatistischen Interessenmanagements beibehält. Denn seit den siebziger Jahren verlaufen die Planungen über Grossprojekte, die einerseits primär von der politischen und wirtschaftlichen Elite vorangetrieben werden und deren Vorbereitungen andererseits über Wettbewerbe aus der Verwaltung ausgelagert werden.

Das Resultat dieser Planung durch Wettbewerbe, deren vorgesehene Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten den Rang eines neuen Planungsmodells beanspruchen (vgl. Freisitzer 1988), war der "Rahmenplan Donauraum". Dieser verbindet die prinzipiell getrennten Planungsschritte, Stadtentwicklungsplan und Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, in einem Entwurf. Wie schon der ebenfalls im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens entstandene "Stadtentwicklungsplan Donaubeereich" von 1977 hat auch der "Rahmenplan" von 1986/87 weniger konzeptionelle Planungsfunktionen, als vielmehr Legitimationsfunktionen für die projektierende Elite, die an Grossprojekten interessiert ist (vgl. Redl/ Wösendorfer 1980).

Die Vorliebe der Parteiliten für eine Planung durch Grossprojekte kann sich konkret auf eingespielte informelle Netzwerke der Interessenaggregation stützen. So pflegt die Sozialistische Mehrheitspartei seit Jahren bei Grossprojekten gute Kontakte mit der von der Volkspartei dominierten Handelskammer. Dieses *sozialpartnerschaftliche Vorgehen* manifestiert sich anlässlich des Standortkonflikts der Weltausstellung in einer Absprache zwischen allen Parteien im Gemeinderat (SPÖ, ÖVP, FPÖ). Die

Absprache hat die Funktion der Vermeidung von Konflikten, die das Grossprojekt in seiner Akzeptanz bei der Bevölkerung Wiens gefährden könnten (vgl. Die Presse 7.10.1988 und 11.10.1988).

Der aus dieser Absprache resultierende parlamentarische Entscheid über den Standort der Expo 95 wird im Oktober 1988 gefällt<sup>127</sup>. In der folgenden Phase der Realisierung des Grossprojekts wird eine Strategie wirksam, welche darin besteht, die Privatisierung der Vorbereitung und die Durchführung der Weltausstellung durch einen nach politischen Kriterien zusammengestellten *Lenkungsausschuss* zu kontrollieren und damit zu legitimieren. Die Privatisierung wird über die Gründung einer Aktiengesellschaft verwirklicht. Zwei Begründungszusammenhänge werden für diesen Schritt angeführt. Zum einen wird diese Auslagerung aus der Verwaltung in eine private Organisation mit dem Mangel an Effektivität und Effizienz des bürokratischen Handelns begründet, wie ein Wiener Stadtrat ausführt:

Die beamtete Ebene ist zu einem Teil, wie es leider bei der Verwaltung in vielen Fällen jetzt der Fall ist, in einem geschützten Bereich aufgewachsen und grossgeworden und war nie in der Lage, das Produkt, das sie hat, auch zu verkaufen. Sie hat Produkte produziert, die eigentlich nur monopolistisch angeboten werden. Und sie tendiert daher, Produkte der Politik zu erzeugen, die eigentlich nicht nachgefragt werden. Und das ist das grosse Problem.

Die Entscheidung der privaten Finanzierung der Weltausstellung entlastet zudem die Kommune vor finanziellen Risiken, wie ein Politiker der SPÖ meint:

---

<sup>127</sup>Vgl. zur Standortdiskussion: Die Presse 18.10.1988; Planungsteam Expo 95 1988.



Das Hauptargument [für die Privatisierung, Anm. S.C.] ist, dass alles, was der Staat und der Bund tut, halt automatisch ein Defizit produziert. Eine ganz entscheidende Weichenstellung ist: Es soll von Haus aus nicht so sein, dass die Inanspruchnahme von Steuermitteln geschieht.

Zudem wird erwartet, über die Privatisierung legitimatorische Probleme lösen zu können. Die private Aktiengesellschaft wird vom politischen *Lenkungsausschuss* begleitet, in dem vier Minister der Bundesregierung und vier Stadträte aus den beiden Grossparteien Einsitz nehmen. Die politischen Manager, welche die Privatisierung vorantreiben, messen dieser neokorporatistischen Parallelstruktur eine legitimierende Funktion zu, wie ein daran beteiligter ÖVP-Politiker ausführt:

Das ist auch ein Akzeptanzproblem. Finanziell, denn politisch ist keine Akzeptanz weder bei der Bevölkerung noch bei den anderen Parteien. Die ÖVP und die FPÖ hätten dem nie zugestimmt, ohne dass es also nicht, zumindest der Betrieb, nicht aus Steuergeldern kommt.

Legitimationsstrategien werden jedoch in Wien auch über Partizipationsverfahren wirksam. Bürgerbeteiligung wird lange in Form einer Marketingstrategie der Projektplaner angewandt und wird von diesen als Legitimationsstrategie in dem Sinn instrumentalisiert, dass dadurch eine breitenwirksame Akzeptanz erreicht werden soll<sup>128</sup>. Wettbewerbe, Meinungsumfragen, Zeitungsartikel, Sensibilisierungsveranstaltungen aller Art erlauben vor allem eine projektbejahende Beteiligung. Kritische Stimmen dürfen sich melden, aber nur, um einzelne Ideen zu kommentieren,

---

<sup>128</sup>Oder wie es in der Bechtel-Studie zum Projekt unter dem Risiko "mangelnde Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit" heisst: Es braucht "ein gezieltes Vorausmarketing, gefolgt und unterstützt von dynamischer Werbung und Förderung" Economics Research Associations 1988; vgl. auch Knoth/ Reiter 1988.

nicht jedoch, um grundsätzliche Fragen aufzuwerfen. Die Bevölkerung wird von professionellen Meinungsforschungsinstituten zur Expo 95 befragt, und die Ergebnisse dieser Meinungsumfragen werden in Zeitungen, interpretiert je nach politischer Couleur, veröffentlicht<sup>129</sup>. Diese bis dahin betriebene Politik der Imagewerbung zeichnet das politische System Wiens im charakteristischen Merkmal der Abkoppelung wichtiger Teile der politischen Elite aus<sup>130</sup>, die, entweder ursprünglich durch die äusserst stabile sozialdemokratische Mehrheit abgesichert oder, im Beispiel der Expo, durch das als Wiener Testfall erprobte Stillhalteabkommen "Grosse Koalition", zum Wohle des Volkes ohne das Volk regieren möchte<sup>131</sup>.

Die Rechnung geht im Falle der Expo 95 jedoch nicht auf: Nach Abschluss der Untersuchungsphase in Wien überstürzen sich die Ereignisse. Die Expo 95 musste abgesagt werden. Die ganze Trendumkehr beginnt mit den Wahlen in Ungarn, die eine Verschiebung der Mehrheiten mit sich bringt und 1990 den Ausstieg Budapests aus dem Grossprojekt Expo 95 einläutet. Die neuen Bedingungen werden von der Wiener Elite mit unterschiedlichen Strategien aufgenommen. Es setzt sich vermehrt die Position durch,

---

<sup>129</sup>Edlinger / Potyka 1989: 216, beschreiben dies wie folgt: "Im Zuge der Umfragen stellte also ein Institut fest, dass in Wien bereits eine Mehrheit für die Durchführung der Weltausstellung gegeben wäre. Ein anderes Institut publizierte ein negatives Ergebnis. Dieses Ergebnis erklärte sich jedoch aus der Fragestellung: "Österreich und Ungarn wollen 1995 gemeinsam eine Weltausstellung abhalten. Halten sie das für sinnvoll, auch wenn dabei Steuergeld verwendet werden muss?" Die Frage nach der Verwendung von Steuergeldern hätte höchstens als Zusatzfrage gestellt werden dürfen. Trotzdem haben viele Tageszeitungen dieses negative Ergebnis als Titelzeile gebracht."

<sup>130</sup>Vgl. dazu den Sammelband herausgegeben von A. Pelinka, Populismus in Österreich, Wien 1987; zur elitären Abkoppelung die Analyse von Plasser / Ulram 1982.

<sup>131</sup>Diese Wirkung beschreibt bereits Otto Kirchheimer (1964: 132-137) am österreichischen Beispiel.

die Expo 95 alleine zu organisieren und nur in Wien abzuhalten. Dagegen wird anfangs 1991 von der FPÖ eine Volksinitiative in Gang gesetzt, der sich die Grünen und Alternativen anschliessen. Dieser unheiligen Koalition gelingt es innerhalb kürzester Zeit, eine Volksbefragung zu erzwingen. Die SPÖ akzeptiert die Volksbefragung, während die ÖVP sich spaltet und weiter an Profil verliert, besonders weil ihr neuer Spitzenexponent sich stark für die Expo einsetzt<sup>132</sup>. Mitte Mai kommt es zur Volksabstimmung<sup>133</sup>, deren Resultat die Erwartungen der Freiheitlichen vermutlich noch übertrifft, denn sie führt nicht nur zum Achtungserfolg der Freiheitlichen Partei mit der Konsequenz der Stärkung ihres parteipolitischen Profils, sondern auch zu einem klaren Votum gegen die Expo 95 von zwei Dritteln der Wähler. Dieses Resultat ist sicherlich auch auf ein starkes Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dieser Art von Stadtentwicklungspolitik zurückzuführen.

Dieser auch für mich unerwartete Ausgang der Expo-Geschichte kann im nachhinein vor allem auf strategische Fehler hinsichtlich der Behandlung der FPÖ in bezug auf die Expo-Planung zurückgeführt werden. Die FPÖ zeigt bereits bei der Standortfrage eine eher kritische Haltung zum Grossprojekt<sup>134</sup>. Es gelingt jedoch, die Wiener Freiheitlichen durch die Integration eines ihrer Vertreter in die politischen Entscheidungsstrukturen der Expo auf kommunaler Ebene zu kooptieren<sup>135</sup>. Der entsprechen-

---

<sup>132</sup>Die ÖVP empfiehlt die Stimmenthaltung. Sie hofft, dass die Hürde der dreissig Prozent Stimmbeteiligung nicht übertroffen wird und dass dadurch das Wahlergebnis als nicht verbindlich erklärt wird.

<sup>133</sup>Vgl. zu diesem Instrument in Wien und Österreich: Welan 1986.

<sup>134</sup>Die eher negative Haltung der FPÖ aber auch anderer oppositionellen Gruppen gegenüber Grossprojekten entspringt der noch frischen Erinnerung an den Skandal beim Bau des neuen Allgemeinen Krankenhauses (vgl. Worm 1981).

de Schritt wird aber nicht auf der Bundesebene vorgenommen, obschon von FPÖ-Parlamentariern bereits zu einem frühen Zeitpunkt das Grossprojekt kritisiert wird<sup>136</sup>. Der "Lenkungsausschuss" nimmt trotzdem von einer formalisierten Beteiligung dieser Partei Abstand. Dies erklärt sich sicher auch durch die grösseren Spannungen zwischen den regierenden Parteien und der FPÖ auf nationaler Ebene, als dies auf lokaler Ebene in Wien der Fall ist. Der Entschluss, sich gegen die Expo 95 zu stellen, muss deshalb auch als Versuch der nationalen FPÖ interpretiert werden, zu testen, wieweit es ihr gelingt, solche Kraftproben zu bestehen<sup>137</sup>.

Die Planung wird jedoch damit nicht eingestellt. Vielmehr findet eine Konversion des Projektes statt (vgl. *Der Standard* 13./14.7. 1991). Mit der Logik "aus zwei mach eins = Neue Donaustadt", wie *Der Standard* vom 18.7.1991 dieses Projekt betitelte, wurden die ganzen Planungsanstrengungen auf die Realisierung einer "Zweiten Wiener City" auf dem für die Expo 95 geplanten Gelände konzentriert:

"Nichts ist derzeit endgültig, fixiert ist aber bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt, dass die Gemeinde Wien ihre Planungshoheit voll ausspielen will. Sie baut dabei auf den Strukturvorschlägen von Hans Hollein/ Coop Himmelblau auf. Ihre nun vorliegende

---

<sup>135</sup>In die sogenannte "Fünferbande", die aus je zwei Vertretern der SPÖ und der ÖVP sowie einem Vertreter der FPÖ besteht.

<sup>136</sup>Die FPÖ kritisiert insbesondere die mit der Expo 95 zu erwartende Ressourcenkonzentration im Infrastrukturbereich auf Wien, die zu Lasten der anderen Regionen gehen könnte.

<sup>137</sup>Typischerweise konnte für diese Kraftprobe jedes Thema herhalten. Die Umsetzung nationaler Strategien auf lokaler Ebene gehen in diesem Fall auf die Kosten der Expo. Ganz im Sinne von Lehmbruchs (1975) "Janusköpfigkeit der Ortsparteien" müssen Profilierungsversuche der FPÖ auf lokaler Ebene - insbesondere seit der Ära Haider (vgl. Morass/ Reischenböck 1987) - sicherlich auch als Gründe für diesen Wechsel betrachtet werden. Die Strategie hat sich inzwischen auch in den letzten Gemeinderatswahlen bewährt, bei denen die FPÖ einen Erdrutschsieg feiern konnte, indem sie ihren Stimmenanteil um 10% auf über 22% erhöht.

organisatorische und städtebauliche Entwicklung löst sich von der Expo-Idee, nimmt aber urbanistische Grundgedanken aus dem Ausstellungsprojekt auf. Am auffälligsten wird dies an der symbolisch aufgeblähten "Spektakelhalle" sichtbar, am signifikantesten an der zwischen U-Bahn und Strom verlaufenden Achse" (Der Standard 18.7.1991).

#### 4. Zürich: HB-Südwest

Beim Zürcher Beispiel handelt es sich um das Projekt einer Überbauung der Geleiseanlagen des Hauptbahnhofs durch Dienstleistungs- und Wohnnutzungen bei einer gleichzeitigen Erweiterung der Bahnhofskapazität. Das Gelände liegt am Rand der Zürcher City und grenzt an zwei Wohnquartiere an. Das vorliegende Projekt HB-Südwest ist entsprechend der zentralen Lage des Hauptbahnhofs und des damit verbundenden Verwertungsdrucks auf eine hohe Ausnutzung angelegt: Auf 7,8 Hektar soll rund 193'000 Quadratmeter Nutzfläche erstellt werden.

Mit der Überbauung verbinden sich Hoffnungen auf neue wirtschaftliche Impulse, die Zürich braucht, um weiterhin an der Metropolenkonkurrenz, vor allem im Informatik- und Finanzbereich teilnehmen zu können. Die geplante Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohnungen, sowie die Investitionsmöglichkeiten verbinden viele Interessen, die von Unternehmerverbänden und bürgerlichen Parteien bis hin zu den Gewerkschaften reichen.

Die Idee einer Überbauung des Bahngeländes geht auf die "Behördendelegation für den Regionalverkehr Zürich" zurück, in der sich der Kanton Zürich, die Stadt Zürich und die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) koordinieren. 1969 schreibt die Behördendelegation einen Architekturwettbewerb für den Neubau des Hauptbahnhofs aus. In der Ausschreibung wird an ein gewaltiges Dienstleistungszentrum mit einem Raumprogramm von 400'000 Quadratmeter Nutzfläche gedacht. Das ganze Vorhaben stösst

jedoch "in der Krisenluft und der solchem Gigantismus abholden Zeitstimmung der siebziger Jahre" (Schilling 1983: 13) auf Ablehnung.

Erst 1979 entschliesst sich die Behördendelegation zu einem zweiten Schritt. Mit den neunzehn Preisträgern der ersten Wettbewerbsrunde wird ein zweiter Wettbewerb durchgeführt. Die Aufgabenstellung wird jedoch anders formuliert. Ein kleineres Projekt von 70'000 Quadratmetern Nutzfläche soll am südwestlichen Ende der bestehenden Perronhalle projektiert werden. Das aus diesem Wettbewerb siegreich hervorgegangene Projekt bildet seither die Grundlage der Diskussion um das Zentrum Südwest. Anfang März 1981 sucht die SBB, die Eigentümerin des Areals ist, über die Ausschreibung des Projekts eine Trägerschaft<sup>138</sup>.

Darauf melden sich Interessenten aus dem In- und Ausland. Die von der Schweizerischen Kreditanstalt, der Schweizerischen Bankgesellschaft, dem Schweizerischen Bankverein, der Zürcher Kantonalbank, der Pax-Lebensversicherung, der Göhner AG und der Bührle-Immobilien AG gegründete HB-City Immobilien AG erhält den Zuschlag. Im Januar 1982 wird zwischen der HB-City-Immobilien AG und den Schweizerischen Bundesbahnen ein Baurechtsvertrag abgeschlossen, der die Laufdauer von fünf Jahren hat. Wenn bis dahin die HB-City-Immobilien AG keine gültige

---

<sup>138</sup>Der Text der Ausschreibung lautet: "Die Schweizerischen Bundesbahnen planen aufgrund eines mit Kanton und Stadt Zürich durchgeführten Wettbewerbs eine teilweise Überbauung ihrer Geleiseanlagen im Hauptbahnhof Zürich. Es soll ein Dienstleistungszentrum entstehen mit einer Nutzfläche von 50-60'000 Quadratmetern. Neben Büroraum sind Wohnungen, Läden, Restaurants sowie eine Prak-and-ride-Anlage vorgesehen.

Errichtung und Betrieb der Bauten sollen einer privatrechtlichen Bauträgerschaft obliegen, welcher die Schweizerischen Bundesbahnen ein Baurecht einzuräumen gedenken. Interessenten an der Bildung der Bauträgerschaft oder an der Übernahme einer minimalen Beteiligung von 5'000'000 Fr. wenden sich zur Beschaffung der Verhandlungsunterlagen an:".

Baubewilligung hat, wird die Vertragsverbindung aufgelöst<sup>139</sup>.

Damit beendet auch die Behördendelegation ihre Aufgabe. Die Koordination zwischen der Bauherrin (HB-City Immobilien AG), der SBB, dem Kanton und der Stadt Zürich findet fortan in der privaten Baukommission der HB-City Immobilien AG statt, in der auch städtische und kantonale Chefbeamte vertreten sind.

Städtebaulich wird die Idee des Wachstums durch Verdichtung propagiert, gegen die sich 1982 eine sozialökologisch motivierte Opposition bildet. Diese wendet sich gegen die erwartete Zunahme des City-Drucks auf die Stadtkreise vier und fünf. Im Stichwort "Wasserkopf Zürich" kristallisieren sich die wichtigsten Elemente der Kritik: Weitere Zerstörung der gewachsenen Stadtstrukturen, Zunahme des Pendlerverkehrs, weitere Konzentration der Arbeitsplätze im Stadtzentrum, Zunahme der Umweltbelastung. Die Akteure des Protests rekrutieren sich vor allem aus den Reihen der Sozialdemokratischen Partei, der Grünen und Alternativen. Auch einzelne bürgerliche Politiker haben Bedenken gegenüber dem Projekt angemeldet.

Die Planungsgeschichte des HB-Südwest verläuft zu Beginn nach einem in Zürich üblichen Muster: Eine *Ausnahmebewilligung* soll die Überbauung ermöglichen. Die Bauherrnschaft mobilisiert ihre politischen Kanäle und erhält von seiten der bürgerlichen Parteien die erwartete Unterstützung.

---

<sup>139</sup>Was konkret nicht stattfand. Der Vertrag ist bis 1997 verlängert. Wenn bis dahin keine Ausführungsbewilligung für das Projekt vorliegt, sollen alle Pläne an die Bundesbahnen fallen.



Planerisch formulierte städtebauliche Ziele und Optionen für eine dezentrale Ansiedlung neuer Unternehmen treten in den Hintergrund<sup>140</sup>. Die Realisierung des Vorschlags der Behördendelegation durch eine private Bauherrschaft soll die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidung über das Grossprojekt minimieren (vgl. Lindenmeyer 1986). Über den Einbezug aller Parteien in die Projektdiskussion soll das Projekt legitimiert werden. Insbesondere soll die Sozialdemokratische Partei durch die Berücksichtigung von Wohnnutzungen im Projekt (vgl. Tages-Anzeiger 11.1.1984) und das innerstädtische Gewerbe durch eine bewusste Auswahl der im Projekt möglichen Nutzungen (vgl. Neue Zürcher Zeitung 12.1.1984) für die Projektidee gewonnen werden. Die Kooptation misslingt. Die Absicht, ohne die Beteiligung der Bevölkerung zu planen, wird durch eine 1984 lancierte Volksinitiative der Projektgegner durchbrochen, die allerdings im Verhältnis von sieben zu drei abgelehnt wird<sup>141</sup>.

Nach der Abstimmung legt die HB-City Immobilien AG einen privaten Gestaltungsplan für ein im Laufe der Projektierung beträchtlich gewachsenes Projekt vor<sup>142</sup>. Im Stadtparlament entsteht erhebliche Opposition von seiten linker und grüner Gemeinderäte gegen das Bauvorhaben. Das Urteil des Baukollegiums - eine Expertengruppe, die das Bauamt berätet - und die Umweltverträglichkeitsprüfung zum Projekt<sup>143</sup> fallen negativ aus,

---

<sup>140</sup> Propagiert wurde von Planerseite eine "dezentrale Konzentration" mit der Absicht, die Wirtschaftsaktivitäten zu dezentralisieren und dadurch die Zentralitätsspirale auf Zürich zu bremsen (vgl. Schilling 1986: 50).

<sup>141</sup> Die Initiative, mit dem bezeichnenden Titel "Bahnhofüberbauung, so nicht!", verlangt eine niedrigere Ausnutzung, maximal 1000 Quadratmeter Ladenfläche und maximal 100 Parkplätze sowie einen Wohnanteil von 40%.

<sup>142</sup> Im Vergleich zum Abstimmungsprojekt ist das neue Projekt um 27% gewachsen.

<sup>143</sup> Die vom Bauamt II zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung beauftragte Umweltschutzfachstelle fordert in ihrer ablehnenden Haltung zum HB-Südwest:

während die gemeinderätliche Kommission, die das Projekt berät, mit zwölf zu sieben Stimmen dem Gemeinderat den privaten Gestaltungsplan zur Annahme empfiehlt, was daraufhin auch geschieht. Die Baubewilligungsbehörde trifft in dieser Situation keinen Entscheid (vgl. Neue Zürcher Zeitung 21./22.5.1988 und 7.6.1988).

Die Gegner drohen mit der Lancierung einer weiteren Volksinitiative. Darauf entschliessen sich die Bauherrschaft und die bürgerlichen Parteien, den vom Gemeinderat genehmigten privaten Gestaltungsplan aus eigenem Antrieb zur Volksabstimmung vorzulegen, um der drohenden Initiative zuvorzukommen<sup>144</sup>. Der knappe Ausgang der zweiten Volksabstimmung von 1988 - nur 50,6% stimmten dem Gestaltungsplan zu - bewirkt einen politischen Druck auf die Bauherrschaft. Die private Bauträgerschaft

---

- Höchstens 293 Parkplätze. HB-Südwest sieht ohne Wohnüberbauung 940 Parkplätze vor; allerdings existieren auch noch Varianten mit 390 und 1440 Parkplätzen. Die Kommission der Umweltschutzfachstelle beantragt verbindlich, die Zahl der niedrigsten Variante um ein Viertel auf maximal 293 Parkplätze zu reduzieren. Diese dürften zudem erst dann in Betrieb genommen werden, wenn das provisorische Parkdeck Gessnerallee aufgehoben sei.

- Bessere Erschliessung. Unabdingbare Voraussetzung sei eine bessere Erschliessung auf der Südseite (Eingang Postbrücke) durch zusätzliche Tramlinien. Die nördliche Erschliessung der Geleiseüberbauung durch den Individualverkehr habe sich auf Zollbrücke und Sihlquai auszurichten, Hafner- und Josefstrasse dürfen nicht beansprucht werden.

- Energieversorgung. Die Gebäude sind laut Kommission so zu projektieren, dass der Heizenergiebedarf - entsprechend dem höchsten Stand der Technik - minimal ist. Auf Klimaanlage soll weitgehend verzichtet werden, zudem wird die Erstellung einer Wärmekraftkopplungsanlage gefordert.

- Lärmbelastung, Bauphase. Da die Frage der Lärmbelastung vom Gesuchsteller nicht behandelt werde, müssten entsprechende Untersuchungen über den Bau- und Verkehrslärm nachgereicht werden. Zur Minderung der grossen zusätzlichen Schadstoffemissionen während der dreijährigen Bauphase werden ausserordentliche Vorkehrungen verlangt.

- Klimagerechtes Bauen. Die Kommission geht davon aus, dass der HB-Südwest die lokal-klimatischen Verhältnisse verschlechtern wird. Die Strukturen des Gebäudekomplexes müssen darum nach wissenschaftlich anerkannten Richtlinien des klimagerechten Bauens überarbeitet werden. Dabei sei eine Lösung mit überwiegender Begrünung der Dachflächen anzustreben (vgl. Umweltschutzfachstelle 1987).

<sup>144</sup>Vgl. zu diesen Überlegungen der Bauherrschaft Tages-Anzeiger 23.1.1988.

und die SBB unterstreichen in ihren Stellungnahmen zum Resultat der zweiten Abstimmung ihre Bereitschaft, auf die gegnerischen Positionen Rücksicht zu nehmen und die Projektierung sowohl städtebaulich zu integrieren, als auch mit umweltschützerischen Bedenken abzustimmen.

Der hart geführte Abstimmungskampf mit dem für alle überraschend knappen Ausgang zugunsten des Projekts zeigte viele für die Schweiz typischen Grenzen der direktdemokratischen Mittel:

- Das Projekt wurde symbolisch überhöht und nicht mehr konkret diskutiert. Es ging um Zürich und nicht um eine städtebauliche Frage. Die Abstimmung für oder gegen das Projekt wurde zur Abstimmung für oder gegen die Wirtschaftsstadt, für oder gegen die grüne Stadt - weder die Diskussion während des Abstimmungskampfes noch das Abstimmungsverfahren selbst eröffneten Wege zur Kompromissfindung. In einem Interview wurde dies von einem Opponenten der Überbauung HB-Südwest wie folgt dargestellt:

Verstehen Sie, die Diskussion wurde hier schwierig, weil, wer aus ästhetischen Gründen oder aus städtebaulichen Gründen etwas gegen das Projekt sagte, sprach sich sozusagen gegen die Wünschbarkeit dieses Vorhabens aus. Er wurde quasi zum Vaterlandsverräter, er stellte sich gegen die Entwicklung der Stadt Zürich und das ist falsch. Man hätte die beiden Dinge, die beiden Diskussionsebenen wirklich getrennt halten sollen.

- Zudem zeigte sich im Abstimmungskampf ein enormes Ressourcenungleichgewicht zwischen Befürwortern und Gegnern; die Projektpromotoren finanzierten einen aufwendigen Abstimmungskampf mit Jahrmarkt und Haushaltswerbung, der die aufgewendeten Mittel der Gegner um ein Mehrfaches übertraf<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup>In diesem Zusammenhang wurde nach der Abstimmung auch eine Stimmrechtsbeschwerde eingereicht, welche die Beteiligung von staatlichen Institutionen wie der Bundesbahnen und der Post am Abstimmungskampf aufgriff und diesen vorwarf, ihre Pflicht zur Neutralität in Abstimmungskämpfen verletzt zu haben. Doch wurde die Beschwerde mit der Begründung abgelehnt, dass Interventionen von öffentlichen Unternehmungen als zulässig zu betrachten sind, wenn die Abstimmungen deren Interessen in starkem Masse tangieren.

- Die sich in den achtziger Jahren abzeichnende Entwicklung einer in zwei Lager gespaltenen Stadt wurde bestätigt und über die ständige Reproduktion der gegensätzlichen Stadtbilder im Abstimmungskampf verfestigt. Die urbane Gesellschaft ist in Lager gespalten, die das Mehrheitsprinzip in Abstimmungen infrage stellen.
- Bei maximalem Mobilisierungsaufwand wurde die für Zürcher Verhältnisse beachtliche Stimmbeteiligung von 40,1% verzeichnet. Diese Stimmbeteiligung wurde auch dank der zusätzlich zur Frage der Überbauung HB-Südwest zur Abstimmung gelangten Frage der Einführung des Französischunterrichts in der Primarschule erreicht, was zur Mobilisierung von verschiedenen Personengruppen führte. Trotzdem sind es lediglich 40% der Stimmberechtigten, die über komplexe und spezielle Fragen abstimmen und deren individuelle Entscheidungsautonomie schon auf dem empfindlichsten Niveau der Information/ Kognition und politischer Kommunikation stark beeinflusst wurde. Aggregiert führt dies oft zu einer konservativen und retardierenden Wirkung der direktdemokratischen Konfliktverarbeitungsverfahren, insbesondere wenn diese traditionelle Moral- und Wertbestände mobilisieren, die neue Problemlagen (wie zum Beispiel die *Zürcher Jugendunruhen*) nur selektiv wahrnehmen (vgl. Neidhart 1984).

Die Entscheidung des Gemeinderats für einen *privaten Gestaltungsplan* wird sowohl mit dem Verzicht auf die Verwendung von Steuergeldern wie mit dem Vertrauen in die Weitsichtigkeit der privaten Investoren begründet. Im Konflikt um den HB-Südwest stehen sich zwei Logiken von Zusammenarbeit mit privaten Investoren gegenüber. Die bisher vorherrschende vertraut der Bauherrschaft. Bürgerliche Politiker und Investoren sind sich einig, dass die private Planung und Realisierung des Projektes die flexibelste und sinnvollste Vorgehensweise ist. Ein bürgerlicher Politiker meint dazu:

Das Motiv der Auslagerung ist, dass Sie mit ihren Verwaltungen, die Sie heute haben, mit dieser Regeldichte, die Sie heute haben, schlichtweg keine Resultate mehr erzielen.

Ein Investor begründet dies ähnlich:

Es gab zwei Visionen: Macht entweder selber einen privaten Gestaltungsplan, von euch aus, dann habt ihr sehr viele Unkosten. Oder ihr versucht bei der Stadt zu erreichen, dass es einen öffentlichen Gestaltungsplan gibt. Und dann muss ihn die Stadt machen. Dann hätten wir aber nicht gewusst, wann sie ihn macht. Das ist das eine. Und das andere: Man hätte ja dann, wenn man einen öffentlichen gemacht hätte, dann hätte man natürlich das ganze Gebiet in diesen öffentlichen Gestaltungsplan hereingenommen. Nicht nur spezifisch den HB-Südwest. Und als wir selber eigentlich die Initiative ergriffen haben mit dem privaten Gestaltungsplan, konnten wir natürlich so gestalten, wie wir wollten.

Von der Opposition wird genau dieser "Ausverkauf" der Stadtentwicklungspolitik an Investoren kritisiert und ein weitsichtiges Konzept gefordert<sup>146</sup>. Ein Gegner des Projektes meint:

Hier liegt die wesentliche Frage im Verhältnis Politik-Wirtschaft. Ich kann zwar einem Eigentümer einen Nutzungszwang über seine Parzelle legen, aber ich kann ihn dann nicht zwingen, nachher zu handeln in diesem Sinn. Eigentlich sollte es Zielvorgaben geben von der Gesellschaft. Und dort ist die Hauptschwierigkeit, finde ich, überhaupt vom politischen Bereich aus, diese ökonomischen Entwicklungstendenzen irgendwie zu lenken, also quasi positive Investitionen in Richtung von Zielsetzungen zu entwickeln, die nicht einem ökonomischen Trend allein folgen.

Seit Ende 1988 wird das Projekt HB-Südwest überarbeitet. Ein Architekturbeirat, der die versprochenen Projektkorrekturen begleitet, wurde von der Trägerschaft eingesetzt (vgl. Fecker 1990). Im Gegensatz zu Wien und Florenz schien in Zürich nach Abschluss meiner Untersuchungsphase die Planung nicht mehr zu stoppen zu sein. Doch auch in Zürich stehen heute dem Projekt grössere Schwierigkeiten bevor, wie das am 17. August 1991

---

<sup>146</sup>Vgl. zur ausführlichen Argumentation der Projektgegner: Verein Alle gegen das Uding 1988.

von der HB-City-Immobilien AG veröffentlichte Communiqué zeigt, dass ich gerne im vollen Wortlaut wiedergeben möchte:

"Die HB-City-Immobilien AG, verantwortlich für den Bahnhof- und Geschäftsteil der Zürcher Überbauung HB Südwest, und die Bauherrschaft <Wohnen Lagerstrasse>, verantwortlich für den Wohnteil, werden die weiteren Planungsarbeiten bis zur Baueingabe enger koordinieren. Nach dem Entscheid der HB-City-Immobilien im Monat Mai dieses Jahres, auf eine weitere Zusammenarbeit mit dem bisherigen Architekten zu verzichten, stoppte nun auch die Bauherrngemeinschaft die weiteren Planungsarbeiten mit dem Architektenteam Bersin, Vilibald, Bänziger. Der Planungsstopp betrifft ausschliesslich die Architektur. Sämtliche übrigen Projektierungsarbeiten, wie zum Beispiel die Arbeiten für das Verkehrs- und das Energiekonzept sowie die Bahnhofplanung in Zusammenarbeit mit den SBB, werden fortgesetzt.

Im September wird die HB-City-Immobilien vier Architekturgruppen einen Studienauftrag für die *Gesamtüberbauung* HB Südwest, nun auch für den *Bereich Wohnungen*, erteilen. Die Nomination dieser Gruppen wird zusammen mit einem in Bildung begriffenen Expertengremium erfolgen, welches später die Studienarbeiten zu beurteilen hat. Die Mitglieder des HB-Südwest-Beirates, der sich über zwei Jahren mit der Projektentwicklung befasst hat, werden zwecks Wahrung der Objektivität und Unvoreingenommenheit nicht in diesem Gremium Einsitz nehmen.

Die Erteilung des Studienauftrages ergibt bis zur Baueingabe eine weitere zeitliche Verschiebung. Der Zeitplan sieht vor, dass die Einreichung eines städtebaulich und architektonisch attraktiven, wirtschaftlich tragbaren und bewilligungsfähigen Bauprojektes 1992/93 möglich sein wird."<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Diesem Fahrplan werden inzwischen bekannt gewordene weitere Schwierigkeiten begegnen; insbesondere setzt sich der enthobene Architekt Bänziger zur Wehr (vgl. Neue Zürcher Zeitung 10.9.1991). Auch besteht momentan in Raum Zürich ein Überangebot an Büroflächen, was die Investoren sicherlich nicht dazu führt, die Baueingabe zu forcieren. Die Bauherrschaft setzt sich zu diesem Zeitpunkt das Ziel, die Baubewilligung Mitte 1993 einzuholen ( vgl. Tages-Anzeiger 12.12.1991).

## 5. Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte

In der Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte ist sicherlich ein Bruch mit der Tradition zu sehen, die in der kontinuierlichen Expansion der Stadt ihr Ziel sah. In der Planungsdiskussion wird dies ebenfalls deutlich, denn die Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte entfacht eine Diskussion um Stadtplanung, die zwischen Absage und Erneuerung der Planungsinstrumente steht. In dieser Diskussion werden Projekte von einer dominanten Position als identitätssteigernde Höhepunkte in der Stadtentwicklung gesehen, von denen positive Effekte auf das Stadtgefüge ausgehen (vgl. zur Planungsdiskussion auch die zusammenfassende Tabelle 7, Seite 157).

Die *charakteristischen Merkmale der dargestellten Projekte* sind folgende (zum Vergleich der Grossprojekte siehe auch Tabelle 8):

1. Bei allen Projekten handelt es sich um *Verdichtungen* bereits überbauter Gebiete. Das heisst: Die Logik der Stadtexpansion wird über Verdichtung und nicht über Ausdehnung umgesetzt. Das Fiat-Areal in Novoli, der Zürcher Hauptbahnhof, der Wiener Nordbahnhof und die Uno-City sind bereits genutzte Gebiete. Die Projekte bewirken deshalb einen neuen Zentralisierungsschub und stehen im Gegensatz zu Dezentralisierungsforderungen in den Planungen der drei Länder.

2. Die *infrastrukturellen Leistungen*, die mit den Projekten verbunden sind, stehen *im Vordergrund des öffentlichen Interesses*. Damit sollen vor

allem Lücken früherer Planungen gedeckt werden. In Florenz ist eine Art Metro vorgesehen ("metropolitana leggera"), in Wien soll die U-Bahn ausgebaut werden, in Zürich ist der neue Bahnhof innerhalb des Konzepts der Bahn 2000 geplant.

3. Die Projekte zielen auf einen *Tertiarisierungsschub*. Im qualitativ hochwertigen Tertiärsektor wird der Motor aller zukünftigen Stadtentwicklung gesehen (vgl. Meyer 1991: 38). Obschon alle drei Städte einen hohen Tertiäranteil aufweisen, die Konkurrenz zwischen den Dienstleistungsbetrieben wächst und auch die umweltfreundliche Produktion die Städte verlässt, bestimmt vor allem die Logik der Tertiarisierung die Projekte. Diese qualitative Tertiarisierung soll jedoch nicht allein über einen intelligenten Umgang mit den Neuen Technologien und über eine intelligentere Nutzung bestehender Bauten - also in der Logik der Aufwertung des Bestehenden - erreicht werden, sondern vor allem über die Schaffung neuer Räume.

4. Der *Freizeitwert* ist in allen drei Projekten hervorgehoben. In Florenz gilt es, eine Parklandschaft zu erschliessen, in Wien wird von zukünftigen Kulturzentren gesprochen, in Zürich sollen Fortbildungsmöglichkeiten über dem Bahnhof entstehen.

5. Die *Wohnfunktion* hat im Projekt für die Planer einen *marginalen Stellenwert* und erscheint höchstens als legitimationssteigerndes Anhängsel des Projekts.



Tabelle 8: Kennzeichen der Projekte (Stand 1988/89)

Kennzeichen Projekt	Kubikmeter	Hektaren	Kosten	Nutzfläche Dienstleistungen in % des Gesamt-Projektes	Arbeits- plätze im Tertiär- sektor	Wohnungen	Parkplätze	Schule/Forschung	Kulturangebote	Verkehrs- infrastrukturen
Novoli/Castello	4,5 Mio.	218	1050 a	70	28'000	3000	?	-	x	x
Expo 95	?	60	20 b	80	?	15'000	15'000	-	x	x
HB-Südwest	?	7,8	400 c	70	5000	300	1370	x	x	x

<sup>a</sup> Nur Fondiaria Projekt; in Mrd. Lit.

<sup>b</sup> In Mrd. öS.

<sup>c</sup> In Mio. sFr.

Keines der Projekte formuliert eine Zukunft der Stadt. Sie sind sowohl im Hinblick auf die Berücksichtigung der gewachsenen Strukturen als auch in ihrer Koordination mit der Stadtentwicklungsplanung unterdotiert. Die Einmaligkeit der Projekte steht im Vordergrund und nicht die Stadt<sup>148</sup>.

Die Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte, das wurde bereits in dieser kurzen Darstellung klar und wird im folgenden Kapitel eingehend dargestellt werden, dient der Dynamisierung der stagnierenden Stadtentwicklungspolitik und steht im Gegensatz zum Kontinuitätsparadigma der traditionellen Planung. Es geht gezielt darum, alle Möglichkeiten zu nutzen, die sich der Stadt bieten. Dies kommt einer expliziten Absage an die traditionelle Planung gleich.

<sup>148</sup>Wie auch Dente (1990) für ein Mailander und ein Turiner Grossprojekt feststellt.

Das zentrale Ziel besteht darin, in der Metropolenkonkurrenz nicht ins Hintertreffen zu geraten. Die Akteure, die dieses Interesse vorantreiben, sind nicht im politischen Links-Rechts-Schema einzuordnen. Vielmehr stehen sich Wachstumskoalitionen und Antiwachstumskoalitionen gegenüber (vgl. Albrecht/ Bultena/ Hoiberg 1986). Letztere stellen ein neues Element in der Stadtentwicklungspolitik dar, das nur teilweise integrierbar ist und vor allem als Indiz für Legitimationsprobleme, die mit dieser Planung auftauchen, interpretiert werden kann (vgl. Tabelle 9).

**Tabelle 9:** Zentrale Inhalte, Akteure und Regeln, ab 1985 (Ergänzung zur Tabelle 4)

Stadt Phase		Florenz	Wien	Zürich
Aufbruchspahse (ab 1985)	Inhalte	Metropolenkonkurrenz		
	Akteure	Wachstumskoalition Neue Bewegungen		
	Regeln	Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte Direkte Demokratie		

Es wurde ebenfalls deutlich, dass die Integration solcher neuer Akteure durch partizipative Verfahren problematisch ist, denn die Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte kann gerade nicht auf einer demokratischen Willensbildung beruhen. Die Idee, ein Grossprojekt zu realisieren, kommt von der Elite und muss mittels Überzeugungsstrategien umgesetzt werden. Das Grossprojekt ist *die Chance*, die wahrgenommen werden

muss. Diese Unabhängigkeit der Idee und ihres Auftauchens von der längerfristigen Planung entzieht das Grossprojekt der behutsamen demokratischen Absicherung: Es will gerade nicht behutsam sein, sondern in kurzer Zeit eine neue Realität schaffen. Partizipation heisst deshalb von vornherein, *entweder* das Grossprojekt als Ganzes *abzulehnen*, *oder* sich auf die Projektlogik *einzulassen*, keineswegs jedoch das Projekt in die Logik der Stadtentwicklung zu integrieren.

In der ersten Variante entstehen unvereinbare Fronten, die von unvereinbaren Stadtbildern geprägt sind. Weltstädtisches Denken und Gigantismus, Provinzialität und Lebbarkeit heissen zum Beispiel die entgegengesetzten Metaphern. In der zweiten Variante werden Verhandlungssituationen geschaffen, die sich zwischen Vertretern der öffentlichen Hand und den privaten Investoren abspielen. Partizipation der Bevölkerung an solchen Verhandlungen bedeutet normalerweise, die öffentliche Hand auf Eckwerte zu verpflichten, welche die Verhandlungen unterminieren, indem sie den Handlungsspielraum stark einschränken.

Partizipation bedeutet deshalb in der einen oder in der anderen Variante, Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte einzuschränken, wenn nicht zu verhindern. Das Problem der Legitimation der Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte bleibt deshalb ungelöst, wie die drei Beispiele aus Florenz, Wien und Zürich illustriert haben. Es sind gescheiterte Versuche, die Bevölkerung an der politischen Organisation der Stadtentwicklung über Grossprojekte zu beteiligen. Zugespielt ausgedrückt: Mitbestimmung als Farce, als PR-Strategie, als Instrument der Misstrauenskundgebung oder als Spalter der städtischen Gemeinschaft - diese Alternativen, mit Partizipa-

tion umzugehen, zeichnen sich in den drei Beispielen ab. Die Motive der gescheiterten Beteiligung können vor allem in folgenden Punkten identifiziert werden:

- Grossprojekte mobilisieren nicht nur Protestbewegungen sondern auch Kapitalinteressen, die das politische System dank ihren Ressourcen und ihren hohem Integrationsgrad stark beeinflussen können. In Florenz sind dies Fiat und Fondiaria, in Wien die Banken, IBM und Teile der Baubranche, in Zürich das Bankenkartell; dieses selektive Wahrnehmen von Interessen in der Stadtentwicklung über Grossprojekte erhöht die Kluft zwischen Politik und Gesellschaft.
- Grossprojekte wirken auf einen überlokalen Raum und haben lokal die grösste Inzidenz. Sie entsprechen auch in ihrer baulichen Ausgestaltung der Logik der entgrenzten Stadt. Die unterschiedliche Betroffenheit von verschiedenen Stadtteilen und verschiedenen territorialen Ebenen führt zur Frage, welche politische Einheit überhaupt mitreden darf. In Florenz liegt das Projekt im Zentrum der metropolitanen Region Florenz-Prato-Pistoia; am stärksten trifft das geplante Projekt die Nachkriegsperipherie in Novoli. Die Abstimmung findet in der Gemeinde Florenz statt. In Wien - so war die Vorstellung der Projektplaner - "ist die Durchführung einer Weltausstellung nicht nur ein nationales Anliegen, sondern eine völkerverbindende Aufgabe. [...] Einzelinteressen (von Personen, Gruppen und/ oder Bezirken) sind zwar so weit wie möglich zu berücksichtigen, aber sie dürfen in einer Frage von dieser Bedeutung nicht ausschlaggebend sein" (Edlinger/ Potyka 1989:216). In Zürich wurde in den Abstimmungen sichtbar, dass die betroffenen Quartiere gegen HB-Südwest und die Aussenquartiere für dieses Projekt stimmten<sup>149</sup>. Zudem liessen die Besitzer des Geländes, die Schweizerischen Bundesbahnen, vor der zweiten Abstimmung verlautbaren, dass man im Falle einer Ablehnung des Projekts durch die Stadt allenfalls auf das nationale Eisenbahngesetz zurückgreifen würde, um das Projekt dennoch zu realisieren<sup>150</sup>.

<sup>149</sup>In den vom Projekt am stärksten betroffenen Wohnkreisen 3, 4 und 5 wird HB-Südwest klar abgelehnt (Im Kreis 5 mit 71,5% Nein-Stimmen).

- Grossprojekte haben sehr lange und kostspielige Anlaufzeiten. Zeitlich betrachtet wird Partizipation erst in einem späten Planungsstadium aktuell (vgl. Tabelle 10), was kaum mehr grundsätzliche Diskussionen über Alternativen zulässt und dazu zwingt, sich entweder hinter oder gegen das Projekt zu stellen. Die Promotoren ziehen deshalb Verdeckungsstrategien gegenüber Politisierungsstrategien vor (vgl. Crosta 1984; Ern 1979: 345f). Kommt es dennoch zur politischen Auseinandersetzung in der breiten Öffentlichkeit, wird von seiten der Promotoren versucht, plebiszitäre Voten und Massenloyalität zu sichern, nicht jedoch differenziert auf die Probleme einzugehen. In Florenz begannen die Verhandlungen zwischen der Regierung und den privaten Investoren 1985; diese führten in kurzer Zeit zu verbindlichen Vereinbarungen. Die öffentliche Diskussion begann erst rund drei Jahre später. Bei der Expo in Wien wurden die Partizipationsmöglichkeiten von vornherein durch die mit dem Pariser "Bureau International des Expositions" eingegangenen Verpflichtungen eingeschränkt. Das Projekt stand bis zur Auflösung der Expo-Koalition durch die Freiheitliche Partei als Sachzwang quer zu allen Mitbestimmungsabsichten. In Zürich fanden die Abstimmungen achtzehn Jahre nach der Lancierung des Projekts<sup>151</sup> und zwei Jahre nach der Konstitution der projekttragenden Kapitalgemeinschaft statt.<sup>152</sup>

Diese *sachlichen, räumlichen und zeitlichen Gründe*, die der Logik der Planung über Grossprojekte eigen sind, erschweren die Möglichkeiten der Mitbestimmung. In dieser Planungslogik ist eine der Komplexität von Stadtentwicklung angemessene Partizipation nicht möglich; Partizipation interveniert als Notbremse, ist Instrumentalisierungen ausgesetzt und wird in ihrer politischen Bedeutung der Mitgestaltung ausgehöhlt. Beteiligung

---

<sup>150</sup>Vgl. Neue Zürcher Zeitung und Tages-Anzeiger vom 7.6.1988. Formal fällt das Projekt in den Kompetenzbereich der nationalen Eisenbahngesetzgebung.

<sup>151</sup>1969 fand der erste Projektwettbewerb statt.

<sup>152</sup>Es ist nicht so, dass keine Alternativen formuliert wurden. In Florenz wurden alternative Ideen von Giovanni Astengo und Giuseppe Campos Venuti, in Wien von den Grünen und in Zürich von Luigi Snozzi und Mario Botta eingebracht. Nur standen diese nie öffentlich als Alternativen zur Debatte. Vgl. Astengo/ Campos Venuti 1989; Snozzi 1987; Floh 1988/ 8.

durch Anregungen und kritische Auseinandersetzung mit Stadtentwicklung ist in diesen Beispielen vor allem professionellen Politikern und Intellektuellen vorbehalten<sup>153</sup>, die über ein politisch relevantes Wissen verfügen.

**Tabelle 10: Projektphasen**

Projekte (Städte)	Projektidee	Projektierung	Finanzierung	Öffentliche Diskussion	Resultate
Variante Nordovest (Florenz)	Spitzenpolitiker und Investoren (um 1984)	Eingeladener Wettbewerb (1986-88)	Verhandlungen mit Einzelinvestoren (1986)	Medien Abstimmung (1989)	Aufschiebungen Redimensionierungen
Expo 95 (Wien)	Spitzenpolitiker (um 1985)	Eingeladener Wettbewerb (1990)	Bildung einer Investorenvereinigung (1990)	Medien Abstimmung (1991)	Projektende
HB-Südwest (Zürich)	Spitzenpolitiker (um 1969 und Relancierung 1979)	Projektwettbewerb (1969, 1980)	Bildung einer Investorenvereinigung (1981-82)	Medien Abstimmung (1985 u.1988)	Aufschiebungen Redimensionierungen
Projektphasen	1. Phase	2. Phase und 3. Phase		4. Phase	5. Phase

Partizipation in Städten setzt Wissen voraus, soll sie nicht nur Vetocharakter besitzen, sondern Mitgestaltung sein (vgl. Dion 1984; Thomassen 1988). Dieses Wissen baut auf zwei, zum Teil der Entwicklung von Städten entgegentretende Voraussetzungen auf: Der Entwicklung von lokalem Bürgersinn und der politischen Bildung. Denn die Stadt will metropolitan wirken und den Individuen höchste Autonomie und Anonymität zusichern. Die Stadt verspricht Individualität und nicht die den Bürgersinn aufbauende Gemeinschaft, Unordnung und nicht Übersichtlichkeit - sie steht für Aufstieg und Mobilität und ist Ausdruck der

<sup>153</sup>Die an den ersten Projektphasen teilnehmen, vgl. Tabelle 10.

Entfremdung vom ländlichen Kontext. Entsprechend möchte sich der Städter auch nicht in formalisierten Bahnen bewegen, wenn er "mitbestimmen" will (vgl. Lüscher 1984). Er entwickelt im Gegenteil eine eigene Sprache der Politik, die nur selten ins lokale politische System integrierbar ist und sich am ehesten in direktdemokratischen Verfahren in der Stimmabstinez als Kehrseite technokratischer Steuerung von komplexen Sachverhalten durch Eliten widerspiegelt. Soll der Stadtbürger sich mit seiner Stadt politisch auseinandersetzen, bedarf es einer Politik, die sich bewusst dafür einsetzt, und zwar sowohl auf der Ebene der Inhalte als auch der Verfahren, die zudem beide auf einem gesellschaftlichen Konsens basieren müssen. In den Schlussüberlegungen werde ich darauf zurückkommen. Im folgenden soll jedoch zuerst spezifisch auf die projekttragenden Akteure eingegangen werden, die versuchen, kollektives Handeln über Grossprojekte zu realisieren.





#### **IV. Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität: Minimalstaatsstrategien auf kommunaler Ebene**

Bisher wurde aufgeführt, dass sich aus historischer Sicht die politische Organisation der Stadtentwicklung in den drei Städten markant unterscheidet (Kapitel II). In den achtziger Jahren wird dagegen in all diesen Städten eine ähnliche Strategie angewandt, die darin besteht, die Stadt über Grossprojekte zu entwickeln. Insbesondere drei strukturelle Merkmale wurden bisher zur Erklärung dieser Ähnlichkeit herangezogen: Der Autonomieverlust gegenüber übergeordneten Ebenen des politischen Systems, der Effizienzdruck gegenüber der Wirtschaft und der Legitimationsdruck gegenüber einer von Desintegration und kultureller Pluralisierung gefährdeten und herausgeforderten urbanen Gesellschaft (Kapitel III).

Die Grossprojekte scheinen heute in Städten die umfassendsten Spiel- und Tauschzusammenhänge vor allem im Hinblick auf die Interessen der Wirtschaft und des lokalen Staates zu bilden. Im *kollektiven Handeln in Grossprojekten* zeichnen sich aber auch Strategien privater und öffentlicher Akteure ab, welche die Rolle des Staates an den Stellen gefährdeter Konfliktregelungs- und Problemlösungsfähigkeit durch die Beschränkung des Staatseinflusses in Grossprojekten transformieren. Die anvisierte Verringerung staatlicher Zuständigkeit gewinnt in ihrer Relevanz als politisch-strategisches Projekt an gesellschaftlicher Bedeutung, wenn die kritische Sichtweise der politischen und kulturellen Selbstorga-

nisation der urbanen Gesellschaft auf diese Privatisierungsstrategien in Grossprojekten miteinbezogen wird. Unter dieser Perspektive stellt die Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte eine Variante einer generelleren Strategie zur Minimalisierung des Staates dar, die darauf abzielt, demokratische Mitbestimmung stark einzuschränken, um in einer komplexen Umwelt wieder handlungsfähig zu werden<sup>154</sup>.

Diese Ausgangslage führt zur Fragestellung, die in diesem Kapitel, das genauer auf die Reproduktionsbedingungen der Fälle in den achtziger Jahren eingehen möchte, im Vordergrund steht und wie folgt lautet:

- Wie bewegen und legitimieren sich die an der Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte beteiligten kollektiven Akteure unter den bisher dargestellten Bedingungen?

Die Fragestellung enthält zwei Ebenen: Einerseits die gewissermassen beschreibende Ebene der Darstellung des Handelns der Akteure. Andererseits die Ebene der Rechtfertigung dieses Handelns oder *Diskursebene*, die durch die Analyse der Struktur der von den Akteuren produzierten Texte gewonnen wird. Zur Beantwortung dieser Fragestellung werde ich zuerst auf die Strategien der zentralen Akteure eingehen und die Rechtfertigungen dieser Strategien analysieren. Dies erlaubt die Rekonstruktion der Sichtweise der Akteure in Hinblick auf ihr Handeln. (1.). In einem zweiten Schritt werde ich versuchen, diese Strategien in ihrer pragmatischen Anwendung in Spielen darzustellen; mit anderen Worten werde ich zu zeigen versuchen, wie die Strategien umgesetzt werden und zu welchen

---

<sup>154</sup>Vgl. zur Diskussion um den Minimalstaat: Kleger 1987; Cattacin / Kühne 1991.

Ergebnissen dies führt (2.). Abschliessend werde ich diese Strategien und Ergebnisse in Hinblick auf ihr Verhältnis zu den strukturellen Grenzen des lokalen Staates interpretieren und, aus dieser Sichtweise, nach Gründen suchen, die erklären, wieso die drei Versuche, die Stadtentwicklung über Grossprojekte zu dynamisieren, gescheitert sind (3.).

## **1. Stadtentwicklungspolitische Positionen**

### **Die Sicht der Wirtschaftsvertreter: Die Notwendigkeit der politischen Legitimation ökonomischen Handelns**

In der folgenden Darstellung der stadtentwicklungspolitischen Positionen der Wirtschaft wird von der ersten Sequenz aus einem Interview mit einem Investor in Florenz ausgegangen:

A: La prima domanda sì, vorrei centrarla subito sul progetto stesso e vorrei chiederle quali sono le speranze che la ditta ha quando mostra questo intento di fare un investimento di questo tipo nell'area di Castello?

B: Speranze nessuna, progetti, io parlerei di progetti e non di speranze, perchè non si possono investire dei soldi su delle speranze.

A: Sì.

B: A noi è stato mostrato da parte dell'amministrazione pubblica una determinata idea di città. Cioè l'amministrazione pubblica c'ha indetto che a suo avviso Firenze si sarebbe dovuta sviluppare come una città del terziario meglio del quaternario, che per far questo aveva bisogno di una riorganizzazione della distribuzione di funzioni nel suo polo interno, che l'amministrazione pubblica non vedeva Firenze come una città vetrina cioè come una città come potrebbe essere Venezia e che le sue intenzioni erano quelle di spingere la città verso varie appropriazioni del ruolo di produzione, naturalmente di produzione non più una produzione di prodotti di natura industriale, ma una produzione di prodotti di natura intellettuale. Che la riorganizzazione del territorio, delle funzioni all'interno del suo territorio era necessaria non solo in quest'ottica ma anche per risolvere una serie di problematiche che Firenze ha e che sono sostanzialmente sintetizzate in un eccesso di mobilità al proprio interno. Negli anni che, gli ultimi

venti anni vedono una collocazione delle funzioni casuale all'interno della città, con una concentrazione all'interno del centro storico che man mano ha perso le sue caratteristiche di abitabilità, quando ci si sono concentrate anche funzioni che non avrebbero avuto la necessità di essere nel centro storico, perchè avrebbero potuto anche essere fuori. Ci fu chiesto se a, se a noi corrispondeva quest'idea di questo genere. Noi abbiamo riflettuto e abbiamo confrontato quest'idea di città con l'idea che noi abbiamo della nostra azienda. La nostra azienda come voi sapete è un'azienda di dimensioni ormai europee che per crescere, per ingrandirsi ha bisogno proprio di vivere in un tessuto vivace, in un tessuto di produzione, non in un tessuto di sfruttamento di situazioni passate. E quindi abbiamo visto che la sopravvivenza della ditta a Firenze era legata al fatto che Firenze si muovesse verso la direzione che ho prima illustrato. E quindi ci siamo detti disponibili a dare il nostro contributo; dare il nostro contributo come? Rischiano del, un ammontare di capitali sul territorio fiorentino invece che fare una politica, come fanno le compagnie d'assicurazione di distribuire il rischio dell'investimento nell'ambito di molte aree geografiche. Da qui nasce l'idea della Variante, da qui nasce l'argomento di cui stiamo a discutere. (Übersetzung im Anhang 2, Interview C)

In einem ersten Interpretationsschritt soll auf die Ebene des urbanistischen Diskurses eingegangen werden, das heisst, der Frage nachgegangen werden, wie die Intervention über Grossprojekte in das Stadtgefüge von seiten eines Investors legitimiert wird. Die Lektüre des Interviewausschnitts offenbart diesen Diskurs in seiner strategischen Bedeutung im kollektiven Handlungsfeld. Legitimiert wird eine bestimmte Intervention durch Grossprojekte, die hier in einen sinnvollen Zusammenhang mit der Entwicklung der ganzen Stadt gestellt werden.

Auf eine gesamtstädtische Sichtweise weist B. mit den Worten <eine bestimmte idee der Stadt> ("una determinata idea di città") hin. Gemeint ist damit die nicht nur mögliche, vielmehr wünschenswerte Entwicklung von Florenz zur <Stadt des Tertiär- oder besser Quartärsektors> ("città del

terziario o meglio del quaternario"). Damit wird der Unterschied zu einem Typ von Stadt als <Schaufensterstadt> ("città vetrina") unterstrichen. Diese Sicht der Stadt, die mehrere Entwicklungsmöglichkeiten beinhaltet, stellt den Strukturwandel der Wirtschaft von der industriellen Produktion zur Dienstleistungsproduktion in den Vordergrund. Aus der Sicht der Wirtschaft soll die Stadt diesen Strukturwandel auf ihrem Territorium politisch unterstützen. Die aus dieser Sicht erschliessbare Idee der Stadt thematisiert als zentrales Problem die in den letzten zwanzig Jahren stattgefundene, ungeplante Entwicklung im historischen Zentrum von Florenz, das sich zum überlasteten Wirtschaftszentrum wandelte, indem die Bewohnbarkeit stark beeinträchtigt wurde. Das wesentliche stadtentwicklungspolitische Konzept ist also die Dezentralisierung von Funktionen, die sich im Laufe der Zeit zufällig im Zentrum konzentriert haben.

Das stadtentwicklungspolitische Gesamtinteresse, das hier ausgedrückt, wird, erhält für den Investor jedoch erst durch die implizite Wachstumsoption an Bedeutung. Über diese Option können die privaten Investoren, die Raum für die Tertiarisierung der Wirtschaft suchen, ihn im historischen Zentrum aber nicht finden, ein Gesamtinteresse der Stadtentwicklung formulieren und es mit dem Investitions- und Wachstumsinteresse der Wirtschaft verbinden, die ihre Tertiarisierung vorantreibt, um im europäischen Wirtschaftsraum konkurrenzfähig zu bleiben. Das Wachstumsinteresse der individuellen Unternehmung formuliert den stadtentwicklungspolitischen Code eines Gesamtinteresses. B. will eine Stadt als <lebendiges Geflecht> ("tessuto vivace"), das heisst, als <Produktionsgeflecht> ("tessuto di produzione") realisieren. Demgegenüber wird der

status quo als <Geflecht der Ausbeutung von Vergangenheit> ("tessuto di sfruttamento di situazioni passate") kontrastierend abgelehnt. Zentral für den Unternehmer an dieser Formulierung eines Gesamtinteresses der Stadtentwicklung ist die Möglichkeit, seine Wachstumsoption darin zu integrieren (<unsere Unternehmung braucht, um weiter zu expandieren, eine lebendige Umgebung>).

B. verbindet das Gesamtinteresses mit dem Unternehmerinteresse, indem er das Grossprojekt Novoli/ Castello in den Mittelpunkt stellt. Es hat den Anschein, als ob B. dieses Grossprojekt hauptsächlich deshalb realisieren will, weil damit das Problem der Dezentralisierung von Funktionen aus dem überlasteten historischen Zentrum gelöst werden kann. Als Selbstverständlichkeit wird unterstellt, dass es eindeutige Zusammenhänge sowohl zwischen den formulierten stadtentwicklungspolitischen Problemen und dem Problemlösungsansatz <Reorganisation des Territoriums>, als auch zwischen diesem Problemlösungsvorschlag und dem Grossprojekt gibt.

Die präzise Formulierung dieser Konstruktion ist für deren Zweck nicht notwendig. Wichtig ist vor allem, dass darin eine gesamtstädtische Sicht Platz hat, und nicht, was diese Sicht im Detail beinhaltet. Hauptsache ist, dass es eine solche Sicht gibt. Darauf deutet der Ausdruck "una determinata idea di città", das heisst eine bestimmte Idee der Stadt. "Determinata" hat die Bedeutung von <bestimmt> und <gewiss>. Es gibt also eine gewisse und eine bestimmte Idee, das heisst im Grunde irgendeine Idee, deren zentrales Merkmal darin bestehen muss, bestimmt zu sein. Sie darf insofern irgendeine Idee sein, wie deren Bestimmtheit die Formulierung

eines, das heisst irgendeines, aber eines bestimmten Gesamtinteresses zulässt, in dem eine engere und konkretere Unternehmerstrategie in bezug auf die Realisierung des Grossprojekts Platz hat. Bestimmt ist diese Idee in ihrer operativen Umsetzbarkeit, die sich im Ausdruck der <Reorganisation des Territoriums> realisiert. Diese operative Bestimmtheit der Idee ist bedeutender als die Idee unter inhaltlichen Gesichtspunkten, denn erst diese operative Bestimmbarkeit ermöglicht die Verknüpfung des Grossprojektes als Realisierung dieses Reorganisationskonzepts mit dem Diskurs über die Stadtentwicklungsprobleme, obwohl die Idee selbst nicht aus einer Logik des stadtentwicklungspolitischen Diskurses hergeleitet wird.

Der urbanistische Diskurs der privaten Investoren ist in dem Sinne vorstrukturiert, als er bereits vom geplanten Grossprojekt in seiner problemlösenden Funktion ausgeht. In der Sprache des urbanistischen Diskurses wird das Gesamtziel des Grossprojekts formuliert. Auf diese Verflechtung beider Diskurse (Projektdiskurs und urbanistischer Diskurs) weist die grammatikalisch falsche Formulierung "Cioè l'amministrazione pubblica c'ha *indetto* che a suo avviso Firenze si sarebbe dovuta sviluppare come una città" hin. "Indetto" meint hier <gesagt> und <beauftragt>. Als <gesagt>, das heisst als einfache Mitteilung, wie hier grammatikalisch richtig übersetzt werden muss, bezieht sich das Gesagte nicht auf das implizit Gemeinte. Das Gesagte kündigt den stadtentwicklungspolitischen Diskurs an, der dann folgt. Als Gemeintes im Sinne von <beauftragt> macht dieser Ausdruck, beziehungsweise dieser Versprecher, nur Sinn, wenn das konkret mögliche Auftragsverhältnis zwischen der Stadt und der Wirtschaft einbezogen wird. Dieses Auftragsverhältnis ist, im



hier interessierenden Zusammenhang, die private Finanzierung und Planung des Grossprojekts. Der Versprecher "indetto" weist darauf hin, dass der folgende urbanistische Diskurs in seiner Funktion der Formulierung eines stadtentwicklungspolitischen Gesamtinteresses zu interpretieren ist, dessen Zweck darin besteht, die Realisierung des Grossprojekts durch diesen Diskurs zu legitimieren. Den Versprecher "c'ha indetto" als Hinweis dafür zu benutzen, dass im folgenden urbanistischen Diskurs im Grunde ein Projektdiskurs geführt wird, dass also der urbanistische Diskurs die legitimatorische Funktion zur Formulierung eines Gesamtinteresses zwecks der Realisierung des Grossprojekts einnimmt, wird mit dem später auftretenden, dem "c'ha indetto" verwandten "ci fu chiesto" belegt, das sich an einer Stelle im Text explizit auf das Projekt bezieht.

Diese Vermutung, dass der urbanistische Diskurs, dessen Wahrnehmung und Analyse der Stadtentwicklungsprobleme im genannten spezifischen Sinne abhängig ist vom partikularen Unternehmerinteresse an der Realisierung des Grossprojekts, eine ideologische Funktion hat, wird schon durch das grundlegende Statement in den ersten Sätzen der ersten Sequenz belegt. Die dem common sense des Wirtschaftssystems nahestehende Rede-weise, nicht aufgrund von <Hoffnungen>, sondern nur auf der Basis von <Projekten> <investieren> zu wollen, stellt die operative Dimension des Sprachgebrauchs überhaupt, die des urbanistischen Diskurses im besonderen, in den Vordergrund. Die Ersetzung des semantischen Wortpaars <Hoffnung-handeln> durch <Projekt-investieren> artikuliert als Grundeinstellung, die durch das ganze Interview durchgehalten wird, den zentralen common sense; dass heisst, dass man sich erst aufgrund von konkreten

Projekte für den urbanistischen Diskurs interessiert, den man umgekehrt in diesem common sense sinnvollerweise erst über Projekte realisieren will.

Diese stadtentwicklungspolitische Position des privaten Unternehmers ist strukturell übertragbar auf die beiden anderen Städte. In Wien existiert zwar die Tradition eines urbanistischen Diskurses. Er wird jedoch nicht, wie in Florenz, von privater Seite als Mittel zum Abbau von Ungewissheit hinsichtlich des Verhalten der öffentlichen Akteure eingesetzt. Ein solcher Diskurs wird lediglich bis zur Entscheidung des Gemeinderats über den Standort der Expo intensiv geführt und mit dieser Entscheidung zur Seite gelegt. Die Intensität des Standortkonflikts zeichnet auch in Wien den urbanistischen Diskurs als jenen Diskurs aus, dem ein Grossprojekt grundsätzlich nicht ausweichen kann. Im Sinne eines Krisenmanagements zur befürchteten Blockierung der politischen Konfliktregulierung gelingt es einer grossen Koalition der Parteien mit der Standortentscheidung, die politische Legitimation frühzeitig und schnell zu organisieren und die stadtentwicklungspolitische Fragestellung auf die Frage des Standortes zu beschränken. Die öffentliche Debatte wird damit abgebrochen, bevor sie sich auch auf die Frage der inhaltlichen Nutzung und funktionalen Einordnung des Grossprojekts aus urbanistischer Sicht ausdehnen kann. Diese Organisationsleistung des lokalen politischen Systems entspricht einer Strategie der Konfliktvermeidung, denn in der Folge wird Öffentlichkeit in bezug auf das Grossprojekt in der Sprache eines urbanistischen Diskurses organisatorisch vermieden, indem sich die Diskussion in konfliktregulierende Gremien zurückzieht. Mit dieser Organisationsleistung haben die

öffentlichen Akteure eine grundsätzliche Ungewissheit über ihr Verhalten gegenüber den privaten Akteuren abgebaut.

Die privaten Investoren versuchen darauf, eine nächste Phase stadtentwicklungspolitischer Konflikte organisatorisch zu verhindern. Dies erreichen sie, indem eine intensive Interaktion mit den öffentlichen Akteuren weitergetrieben und die Legitimation auf einer symbolisch überhöhten Ebene, welche die Stadtentwicklung selbst nicht betrifft, hergestellt wird. Die privaten Akteure greifen dazu zur "Mitteleuropaidee". Was aus der Sicht der privaten Akteure in Florenz die <europäische Dimension> als übergeordneter Ebene ist, wird in Wien zur "Mitteleuropaidee". Während jedoch der Investor in Florenz mit <europäischer Dimension> die Investitionsreichweite angibt, die in ein operatives Stadtentwicklungskonzept der <Reorganisation des Territoriums über Grossprojekte> umgesetzt werden kann, will der Unternehmer in Wien mit der "Mitteleuropaidee" an keinen urbanistischen Diskurs anschliessen. Vielmehr wird mit "Mitteleuropa" als überhöhtem Symbol für das Grossprojekt eine Legitimationsstrategie eingeschlagen, die versucht, der urbanistischen, konfliktanfälligen Debatte auf praktischer und symbolischer Ebene auszuweichen. Die Beteiligung an der Formulierung eines Gesamtinteresses von der Seite der privaten Investoren wird damit indessen nicht suspendiert, sondern nur auf eine andere, der Konfliktanfälligkeit des lokalen politischen Systems enthobene Ebene der mitteleuropäischen Integration Wiens verlagert. Auf dieser Ebene wird auch in Wien, wie in Florenz auf der Ebene des stadtentwicklungspolitischen Diskurses, eine Übereinstimmung mit den öffentlichen Akteuren gesucht.

Die Wahl der symbolischen Überhöhung ist jedoch in Wien nur teilweise mit dem frühzeitig gefallenen Standortentscheid zu begründen. Zwei weitere Erklärungen müssen hinzugezogen werden, die mit der Zeitknappheit zusammenhängen. Denn die knappe Zeit erlaubt den Akteuren

- erstens nicht, einen vertieften urbanistischen Diskurs zu beginnen, und fördert das Ausweichen auf eine von der konkreten Stadtentwicklungspolitik abgehobenen, konfliktfreien Ebene der "Mittel-europaidee";
- zweitens führt die Zeitknappheit auch dazu, dass die öffentlichen Akteure in den Verhandlungen geschwächt sind und kaum erwarten können, dass sich die privaten Planer und Investoren an der Formulierung eines stadtentwicklungspolitischen Gesamtinteresses als Legitimationshintergrund für das Grossprojekt beteiligen.

Im Unterschied zu Florenz oder Wien wird *in Zürich* weder ein urbanistischer noch ein symbolisch überhöhter Diskurs geführt. Die privaten Investoren beschränken sich darauf, Grossprojekte im Licht ihres funktionalen Systembezugs, der überlokal und überregional aufgespannt ist, zu normalisieren und dadurch zu legitimieren<sup>155</sup>. Damit wird im Zürcher Beispiel aus privater Sicht ein Diskurs zur strukturellen Nichtlegitimierbarkeit von Grossprojekten innerhalb der territorialen Zuständigkeit des lokalen Staates begonnen. Ein Investor führt dies aus:

B: Man schaut die Stadt immer innerhalb ihrer politischen Grenzen an. Wenn man aber diese Stadt funktional anschaut, mit all ihren Auswirkungen, dann geht diese Stadt nicht von Schwamendingen nach Wollishofen, sondern sie geht von Schaffhausen nach Zug bis Richtung Luzern, sie geht vom

---

<sup>155</sup>Vgl. zur Investitionslogik privater Anleger in schweizerischen Städten: Gerheuser / Sartoris 1989.

Glarnerland mindestens bis auf Brugg oder Olten. Das ist eigentlich von der Funktion her die Stadt und die Stadt Zürich ist dann nur noch quasi das verdichtete Zentrum, das Zentrumsfunktionen wahrnimmt.

Der zentrale Bezug ist die funktionale Stadt der Agglomeration, deren Kernstadt ein "Zentrum" ist. Legitimation ist in diesem Konstrukt von Stadt nicht allein deshalb infrage gestellt, weil ein Grossprojekt im Zentrum Ausstrahlungskräfte und weitreichende Wirkungen besitzt, die von der Kernstadt allein gar nicht gerechtfertigt werden können. Legitimationsprobleme bestehen auch darin, dass die Kernstadt von Agglomerationen als Zentrum in ihren politischen Gemeinschaftsfunktionen weitgehend erodiert ist und dass in Zweifel gezogen wird, ob die Kernstadt als "Zentrum" in der politischen Form der Gemeinde überhaupt noch Legitimationsfunktionen für sich selbst übernehmen kann.

Die von Zentrumsfunktionen unterlaufene politische Gemeinschaft bildet nur noch den formalen Rahmen, der den Investor aber trotzdem zwingt, in der städtischen Öffentlichkeit das Projekt zu rechtfertigen. Dass dies über die Infragestellung der Legitimation der städtischen Öffentlichkeit als Richter über das Projekt stattfindet, zeigt den funktionalen Systembezug, in den Grossprojekte primär gestellt werden. Der Diskurs über die Grenzen der Stadt als politische Gemeinschaft könnte zwar in einen urbanistischen Diskurs übersetzt werden, indem in der Analyse der Fehlentwicklungen der Stadt die Gründe genannt werden müssten und könnten, die dahin führten, dass sich die politische Gemeinschaft als sozialintegrative Grundlage jeder Legitimation im Zerfall befindet. Stattdessen ersetzt dieser Diskurs über die Krise der städtischen politischen Gemeinschaft den

urbanistischen Diskurs. Der Ersatz des urbanistischen Diskurses nimmt dabei nur Fragmente möglicher stadtentwicklungspolitischer Positionen auf und fügt sie so zusammen, dass das geplante Grossprojekt legitimiert wird.

Diese Legitimation findet indessen nicht in der Interaktion zwischen den privaten Investoren und den öffentlichen Akteuren statt, sondern in der inszenierten Öffentlichkeit direktdemokratischer Verfahren, deren Zustandekommen bereits Beleg dafür ist, dass diese Interaktion nicht zustande kam, beziehungsweise gescheitert ist. Der Mangel eines urbanistischen Diskurses seitens der privaten Akteure ist eine Funktion des Scheiterns dieser Interaktion. Der stellvertretende Krisendiskurs drückt von daher nur dieses Scheitern aus, an dem die öffentlichen Akteure insofern massgeblich beteiligt sind, als es ihnen nicht gelingt, einen urbanistischen Diskurs im Sinne der Formulierung eines stadtentwicklungspolitischen Gesamtinteresses zu initiieren. Wenn für die privaten Investoren Grossprojekte nicht durch einen von den öffentlichen Akteuren angeregten urbanistischen Diskurs legitimierbar sind, wenn also keine verhandelbare Tauschsituation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zustande kommt, besteht keine Möglichkeit für die privaten Investoren, das ungewisse Verhalten der öffentlichen Akteure in der Planung von Grossprojekten zu kontrollieren.

Umgekehrt gibt es für die öffentlichen Akteure keine Möglichkeit, auf der Ebene urbanistischer Diskurse, die privaten Akteure zu stadtentwicklungspolitischen Überlegungen zu führen. Den privaten Investoren bleibt nur

noch übrig, in einer Stadt, die keine institutionelle Zuständigkeit für die verbindliche Formulierung eines stadtentwicklungspolitischen Gesamtinteresses hat und über keine für die Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Akteuren relevante Gesamtperspektive verfügt, sich auf die formalen Verfahren der direkten Demokratie zu konzentrieren.

Die in den Positionen der Wirtschaftsvertreter enthaltenen stadtentwicklungspolitischen Überlegungen haben, so könnte man zusammenfassen, insofern den Charakter ideologischer Orientierungsbemühungen, als sie den handlungsleitenden Horizont der privaten Investoren für die Einordnung von Grossprojekten in das städtische Gefüge abgeben. Dafür sind die privaten Investoren von ihrer Kompetenz und von ihrem privaten Profitinteresse her allerdings nicht geeignet. Den Versuch, urbanistische Diskurse ausserhalb der zentralen Aktivitäten der Unternehmungen zu führen, kann als nicht vorgesehene Kompetenzaneignung interpretiert werden. Das Ziel ist dabei primär, die komplexe urbane Umwelt von Unternehmungen pragmatisch zu kontrollieren. Dies findet über die Formulierung eines inhaltlich beliebigen, aber ausreichend bestimmten legitimatorischen Diskurses statt. In Florenz steht die Idee der <Reorganisation des Territoriums> im Vordergrund, in Wien übernimmt die "Mitteleuropaidee" die gleiche Funktion, während in Zürich die Legitimationsstrategie darin besteht, die Stadt als politische Gemeinschaft infrage zu stellen. Die Funktion solcher Diskurse, die anlässlich von Grossprojekten geführt werden, ist die Formulierung eines *Gesamtinteresses*, das erst dem kollektiven Handeln in Grossprojekten eine integrierende Kraft verleiht, wie später eingehend dargestellt wird.

Projekte sind insofern das Bindeglied zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, deren Interessen sich erst im Projektdiskurs differenzieren und sich aufgrund dieser Differenz kontingent zueinander verhalten. Beide Akteure gehören zu verschiedenen Systemen, deren Prozesse der Interessenbildung für das jeweils andere System undurchschaubar und nicht kontrollierbar sind. Vor diesem Hintergrund der Kontingenz des politischen Systems für den privaten Investor erschliesst sich erst der Sinn des urbanistischen Diskurses, nämlich die Ungewissheitsprobleme, die dieser Kontingenz entsprechen, kontrollieren zu wollen, indem versucht wird, auf öffentliche Akteure Einfluss zu nehmen. Diese Ungewissheit über das Verhalten der öffentlichen Akteure ist ein strategisches Grundproblem der privaten Unternehmer. Über die Beteiligung an der Formulierung eines inhaltlich beliebigen Gesamtinteresses, das sich in der Rationalität des lokalen/ regionalen Wirtschaftssystems tendenziell als Summierung sektoraler Investitionsinteressen realisiert und wachstumsorientiert ist, versuchen private Investoren das Verhalten der öffentlichen Akteure zu kontrollieren.

Den gesellschaftstheoretischen Hintergrund dieser Überlegungen bildet die Differenzierung von Stadt und Wirtschaft. Die Wirtschaft hat sich als Subsystem aus der komplexen urbanen Gesellschaft ausdifferenziert und steht zu dieser im Verhältnis eines Systems zu seiner Umwelt. Im Handeln der Wirtschaftsorganisationen wird dieser Umweltbezug pragmatisch hergestellt, indem Interventionen dieser Organisationen in das städtische Gefüge immer soweit über stadtentwicklungspolitische Positionierungen legitimiert werden müssen, wie dadurch die Intervention und damit oft



die Investition möglich wird. In diesem Zusammenhang ist der legitimatorische Diskurs der privaten Investoren situiert, der dazu dient, die Transaktionskosten der Investition zu minimieren. Dieser legitimatorische Diskurs geht, wie die Interviewinterpretation aufzeigt, genau soweit, wie die entsprechenden Kosten noch in einem ökonomisch vertretbaren Verhältnis zu dem zu erwartenden Nutzen des dadurch hergestellten Umweltbezugs stehen. Der legitimatorische Diskurs in der Intervention in die Stadtentwicklung besteht in einer Positionierung des Handelns des privaten Investors innerhalb einer Entwicklungsoption der Stadt. Damit kann die notwendige Investition gegenüber der politischen Öffentlichkeit begründet werden<sup>156</sup>.

### Die neokonservative Position: Der lokale Staat

Die folgende Textstelle aus einem Interview mit einem Stadtrat in Wien vermittelt die Innensicht der im Vergleich der drei Städte stärksten Position des lokalen Staates gegenüber privaten Grossprojekten. Diese Position enthält, wie sich zeigen wird, sowohl Argumente für eine minimale Verantwortung des lokalen Staates in Grossprojekten, als auch Elemente einer politischen Perspektive, die das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Interessen institutionell mittelfristig zugunsten einer stärkeren Verantwortung des lokalen Staates verändern will.

---

<sup>156</sup>Die Kosten dieser *politischen Legitimation des ökonomischen Handelns* variieren in den drei Städten erheblich, erreichen aber überall ein beträchtliches Ausmass, insbesondere weil Volksabstimmungen, beziehungsweise Volksbefragungen, zu den Projekten stattfinden, aber auch etliche Informationsveranstaltungen (Ausstellungen, Diskussionen, work-shops und so weiter) organisiert werden, die von den privaten Investoren finanziert sind oder an denen sie sich zumindest finanziell beteiligen.

A: Welches sind für Sie die wichtigsten Probleme in der Stadtentwicklungspolitik?

B: Generell?

A: Die aktuellen.

B: Ja. Einerseits gibt es eine Reihe von sogenannten Grossprojekten. Das ist sicherlich die Expo 1995. Das ist der Zentralbahnhof und die Veränderungen in der Verkehrsstruktur mit einem Zentralbahnhof. Das ist die Freimachung des sogenannten Nordbahnhofs. Das ist ein alter Frachtenbahnhof in der Nähe der Expo. Insofern gehört das ein bisschen zusammen. Das ist das Kraftwerk Wien, Staustufe Wien. Das ist die sogenannte Gürtelplanung, das heisst der Versuch, den Individualverkehr im Bereich des Gürtels, ein äusserer Ring, umweltfreundlicher zu gestalten, was sowohl den Gürtel als auch die Westeinfahrt nach Wien betrifft. Und das ist sicherlich insgesamt die ganze Parkraumpolitik, das heisst der Versuch, den Individualverkehr zu reduzieren, unter anderem auch durch eine Änderung der Parkraumpolitik, also weniger Angebote im Zentrum und mehr Angebot je weiter Sie zum Stadtrand kommen. Das sind sozusagen diese grossen Linien. Und dann gibts natürlich eine Reihe von kleineren Projekten, wo es immer wieder Konflikte gibt zwischen denen, die bauen wollen, und den Nachbarn oder Bürgerinitiativen, die durch diesen Bau eine Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität spüren. Dort gibt es tagtäglich zu lösende Konflikte, wo ein mehr oder weniger intensiver Widerstand da ist.

Die Gegenüberstellung von Grossprojekten und "kleineren Projekten" macht auf eine wichtige Unterscheidung aufmerksam. Indem kleinere Projekte durch ihr inhärentes Konfliktpotential ausgezeichnet werden, fehlt den Grossprojekten dieses Merkmal. Diese lassen sich insofern als technokratische Interventionen definieren. Sie stellen "die grossen Linien" dar, die jenseits der Konfliktkompetenz der Bürger angesiedelt sind, die sich in Form von Bürgerinitiativen anmelden. Diese sind durch Grossprojekte überfordert; es gelingt ihnen nicht, dagegen "Widerstand" zu leisten. Die grossen Interventionen ins Stadtgefüge sind in diesem Sinn auf

einer anderen Ebene angesiedelt als jene "kleineren Projekte", bei denen sich Widerstand bilden kann, der die Verwaltung in "tagtäglich zu lösende Konflikte" verstrickt. Grossprojekte bieten sich insofern der planenden Verwaltung zum Zweck des Managements einer rationalen, das heisst, effizienten Konfliktorganisation an, die der Blockierung der kleinräumigen Stadtentwicklungspolitik auf der Ebene von Grossprojekten ausweichen kann. Die hohe Konfliktschwelle und die Privatisierung und Auslagerung der Organisation von Grossprojekten aus der Verwaltung ermöglicht zudem dem lokalen Staat, auf dieser Ebene Konfliktkosten zu vermindern und sich der Konkretisierung des Widerstands zu entziehen. Die Planung durch Grossprojekte steht in diesem Sinn im Zeichen eines technokratischen Konfliktmanagements durch die Verwaltung, die, absorbiert von Konflikten um "kleinere Projekte", die Deblockierung ihrer Handlungsfähigkeit durch Grossprojekte sucht. Während die kompetenten Bürger ihren Widerstand im Rahmen der "kleineren Projekte" ausüben, soll sich die Stadt an den Bürgerinitiativen vorbei über Grossprojekte weiter entwickeln.

Der *technokratische Charakter von Grossprojekten* wird auch aus der Sicht der Stadtplanung durch das folgende Zitat eines Planers aus der Verwaltung Wiens unterstrichen:

B: Ja, ich glaube, dass es einige Massnahmen gibt, die man umsetzen kann über die Expo. Und das sind vor allem technische Massnahmen, das sind vor allem Infrastruktureinrichtungen, das sind, ja, öffentliche Verkehrsmittel. Aber, also alle anderen Dinge, die immer schon ein Problem waren und auch in Zukunft eines sein werden, nämlich sowas wie Grünkeile, das wird über die Expo überhaupt nicht transportfähig sein. Also man kann über die Expo nur transportieren, was einen direkten

Zusammenhang damit hat. Und zwar deswegen, weil sehr viele Einrichtungen auch mit Beteiligung des Bundes finanziert werden müssen. Und deswegen muss man ganz genau nachweisen: Das hat mit der Expo einen Zusammenhang. Daher geschieht es jetzt und vorgezogen und schneller. Und der Grünkeil hat überhaupt keinen Zusammenhang. Und damit geschieht das nicht.

Dahinter steht indessen eine grundsätzliche Gegnerschaft und Skepsis gegenüber dem Grossprojekt, wie die folgende Stelle aus demselben Interview illustriert:

B: Schau, weil ich dagegen bin, weil ich, weil ich, weil ich dagegen war, weil sich abgezeichnet hat, wie das wieder laufen wird. Das wird also eine normale österreichische Reinkost von grossen Baufirmen und stadtbekannten, um nicht zu sagen verrufenen Architekten, also abgewickelt.

Diese Sicht auf das Grossprojekt sucht vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Ablehnung eine Abstimmung mit Planüberlegungen, die hier von der Projektlogik differenziert werden. Im Spannungsfeld zwischen Plan und Projekt steht die Wiener Verwaltung. In der Praxis werden über das Projekt "technische Massnahmen" möglich, die zwar keine grundsätzlichen Probleme lösen, aber dennoch aus der Sicht dieses Plans im Sinn eines Kompromisses legitimiert werden.

In der Praxis versuchen die Planer, Plan und Projekt abzustimmen, um die Grossprojekten eigene Dynamik für Planungsziele zu nutzen, die grundsätzlich auch ohne Projekt, aber verspätet, realisiert werden könnten. Die Konstruktion dessen, was "mit der Expo einen Zusammenhang" hat, wird als Handlungsspielraum der Planer definiert. Der Kompromiss von Plan und Projekt in der Verhandlungssituation zwischen öffentlichen und

privaten Akteuren wird überlagert durch eine Tauschsituation zwischen lokalen und bundesstaatlichen öffentlichen Akteuren. Dadurch wird die Verhandlungssituation mit den privaten Akteuren entlastet. Für den Planer aus der Verwaltung sieht die Situation dennoch wie ein Dilemma aus: Er muss an etwas teilnehmen, was er grundsätzlich ablehnt, was ihm aber gleichzeitig ermöglicht, Fragmente des Plans ("technische Massnahmen") durch das, was er grundsätzlich ablehnt, zu realisieren.

Die folgende Textstelle geht auf dieses hier beschriebene Abstimmungsproblem zwischen Plan und Projekt, das sich in der Praxis als Kompromittierung der Planer erweist, ein. Der interviewte Wiener Stadtplaner verbindet die Plan-Projekt-Diskussion mit einer politischen Perspektive der Veränderung des Verhältnisses zwischen Plan und Projekt zugunsten einer stärkeren Kontrolle von Projekten durch den Plan:

B: Ich glaube, jede Stadt braucht einen Stadtentwicklungsplan, der grundsätzliche Zielsetzungen angeht. Jede Stadtentwicklungsplanung, wir haben das formal auch immer gesagt, es ist schwierig, das in der Praxis zur Kenntnis zu nehmen, ist eine fortzuschreibende Planung, die immer auch wieder durch gewisse Projektüberlegungen beeinflusst wird. Wir haben sicherlich, und ich versuche das zum Teil zu korrigieren, die Situation gehabt, dass der Plan das Eine war und die Verwirklichung der Grossprojekte das Andere, zum Teil weil einfach sehr unterschiedliche Leute gearbeitet haben an den beiden Dingen. Hier auf der einen Seite eine Gruppe von Leuten, die von, ich meine das jetzt nicht einmal negativ, sondern von abstrakten, lehrhaften Zielvorstellungen ausgegangen ist, und auf der anderen Seite immer Leute gearbeitet haben, denen das völlig egal war, die ein Projekt verwirklichen wollten entweder in der Stadt auf politischer Seite oder extern in Verbindung mit den Wirtschaftskräften und Politikern in der Stadt. Ich glaube, dass man den Plan stärker natürlich auch auf solche Projekte hin orientieren muss und umgekehrt die Projekte stärker auf die Planvorstellungen. Und irgendwie muss man sich in der Mitte

treffen, ohne diese man die Konflikte wirklich immer vermeiden kann. Das wäre unreal anzunehmen. Aber sie sollten, es sollte eine bessere Abstimmung sicherlich erfolgen. Man muss dazu sagen, dass natürlich auch Grossprojekte, insbesondere das AKH [Allgemeine Krankenhaus, Anm. S.C.], in Verruf geraten sind, wobei andere Grossprojekte an und für sich sehr gut funktionieren, ob das U-Bahn ist, die Donauinsel und so weiter. Aber natürlich die, unsere stadteigenen Planer und die Planer auch jetzt sozusagen gerade die jüngeren aus der sozialistischen Partei, und da trifft man sich zum Teil mit Leuten aus der grossen Oppositionspartei, die haben eine stärkere Betonung der kleineren Projekte, wollten und wollen, uns sicherlich auch mit einem gewissen Recht. Sodass der Stadtentwicklungsplan an diesen Grossprojekten eher ein bisschen vorbeigegangen ist, es also viel kritischer sieht. Auf der anderen Seite glaube ich, dass eine Stadt, doch eineinhalb Millionen Einwohner, und eine Stadt, die immer auch nach aussen gewirkt und sich eigentlich nie begnügt hat, irgendeine Stadt halt zu sein, sicherlich solche grössere Projekte und Projektionen braucht. Die Frage ist nur die Einbettung in den Stadtentwicklungsplan, die Frage ist nur, wie sie konkret gestaltet werden und wie die Bevölkerungsschichten doch teilnehmen können am Entwicklungs- und Entscheidungsprozess.

Es wird deutlich, dass der hier gegenüber Projekten entwertet dargestellte Plan regulative Funktionen übernimmt, während Grossprojekte konstitutive Funktionen für die Stadtentwicklung haben. Die Abstimmungsüberlegungen werden zu dem Zweck gemacht, Tauschsituationen mit den privaten Planern und Investoren herzustellen, die erst den Plan in seiner praktischen Bedeutung aufwerten können. Offen bleibt dabei allerdings die Frage, wie die privaten Investoren gezwungen werden können, Planüberlegungen in ihre Projekte einzubeziehen. Daraufhin ist die Beteiligung der Bevölkerung gerichtet. Als dritter Akteur neben den Stadtbehörden und den privaten Investoren soll die Bevölkerung unter Anleitung des Konflikt- und Beteiligungsmanagements der öffentlichen Akteure die privaten Investoren zwingen, Planüberlegungen aufzuneh-

men. Die Inszenierung von Öffentlichkeit dient diesem Ziel der staatlichen Planer, die somit ihre Position zugleich gegenüber den privaten Akteuren wie gegenüber den Widerständen von Bürgerinitiativen autonomisieren wollen. Die Frage, "wie die Bevölkerungsschichten doch am Entwicklungs- und Entscheidungsprozess" teilnehmen können, ist insofern beantwortet, als dieselbe Bevölkerung über ein *Management der Beteiligung* selektiv im Rahmen der Ziele der Planung instrumentalisiert werden soll.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die privat organisierten Grossprojekte nicht ohne die Beteiligung der öffentlichen Akteure realisiert werden können, beziehungsweise nur unter ungleich grösseren Schwierigkeiten, wie das Beispiel Zürich zeigt, während umgekehrt die Stadtentwicklungsplanung in Grossprojekten eine nicht zu verpassende Chance sieht, handlungsfähig zu werden. Erst Grossprojekte bündeln jene Aufmerksamkeit auf Fragen der Stadtentwicklung, die für die Planer nötig ist, um ihrer praktischen Bedeutungsschwäche teilweise zu entkommen. "Projektfähigkeit" wird zum Stichwort der Planer in ihrer Bemühung, legitimatorische Zusammenhänge zwischen Grossprojekten und der Stadtplanung herzustellen, um so eigene Handlungslücken zu füllen<sup>157</sup>. Die öffentlichen Akteure der Stadtplanung und die privaten Planer und Investoren finden sich dadurch in einer Situation, die nur über gemeinsames Handeln erlaubt, die jeweiligen Interessen umzusetzen.

Je nach institutioneller Stärke der Stadtplanung drückt sich "Projektfähigkeit" in den drei Städten verschieden aus und bewirkt auch verschie-

---

<sup>157</sup>Vgl. zum Problem der zeitlichen Entkoppelung zwischen Planung und Realisierung von urbanistischen Interventionen in der traditionellen Stadtplanung und der damit zusammenhängenden fehlenden Effizienz: Indovina 1990: 17.

dene Grade der Minimalisierung staatlicher Verantwortung für grossflächige Interventionen in das städtische Gefüge. Die stärkste strategische Position des lokalen Staates findet sich in Wien. Hier ist die Differenz zwischen Planlogik und Projektlogik zu erkennen, und es wird versucht, diese Differenz in ein internes Abstimmungsverhältnis innerhalb der Verwaltung umzusetzen. Damit öffnet sich die Perspektive einer "projektfähigen Planung", die in der Lage ist, verhandelbare Positionen gegenüber den privaten Investoren einzunehmen<sup>158</sup>. Es entsteht die Möglichkeit, private Grossprojekte in einen umfassenden Plan zu integrieren. Diese politische Perspektive korrespondiert in Wien mit der, im Vergleich zu Zürich und Florenz, relativ geringen Abhängigkeit des lokalen Staates von den privaten Investoren.

Eine mittlere Position im lokalen Staat tendiert dazu, die Differenz zwischen Planlogik und Projektlogik einzuebnen. Der urbanistische Diskurs der institutionell zuständigen Planer integriert von vorneherein die Projektlogik als ein der Planung innewohnendes Element. Der Diskurs um Grossprojekte wird identisch mit jenem über die Stadtentwicklung, der nicht zu erkennen gibt, dass seine Wahrnehmung und Analyse von der Projektlogik vorstrukturiert ist. Grossprojekte erscheinen als symbolisch überhöhte Problemlösungen im Sinne einer <Reorganisation der Stadt über Projekte der urbanen Transformation> (vgl. Garin 1988). Es fällt auf, dass öffentliche und private Akteure dasselbe operative Konzept verwenden, um Stadtplanung und Grossprojekte zu verknüpfen. Eine solche Situation findet sich in Florenz, wo über Grossprojekte neue

---

<sup>158</sup>Vgl. dazu auch die Überlegungen des Planungsstadtrates Swoboda 1990.



Realitäten geschaffen werden sollen, für die nachträglich eine legitimierende Gesamtsicht der Stadtplanung konstruiert wird. Die Planung formuliert das Gesamtinteresse zur Legitimation der privaten Investitionen. Mit dieser Position korrespondiert eine relativ grosse Abhängigkeit der Stadtentwicklungsplanung von den Ressourcen der privaten Investoren, was sich in der strategischen Tauschsituation zwischen den Akteuren der öffentlichen und privaten Interessen als Identität von Plan- und Projektlogik ausdrückt.

Die schwächste Position, die sich in Zürich findet, verzichtet auf einen stadtentwicklungspolitischen Diskurs und beteiligt sich nur punktuell und aktuell an Projektdiskursen. Diese werden von den privaten Investoren nicht in der Interaktion mit dem lokalen Staat, sondern vor dem Hintergrund des Zwangs zur öffentlichen Legitimation in direktdemokratischen Verfahren initiiert. Eine institutionalisierte Gesamteinschätzung, wie in Wien und Florenz, um in Tauschsituationen mit den privaten Akteuren öffentliche Interessen zu integrieren, ist für die Zwecke der Legitimation von Grossprojekten nicht verfügbar ist. Deshalb verlagert sich die Strategie des lokalen Staates auf stellvertretende symbolische Ausweichmanöver wie der architektonischen Gestaltung von Projekten und, in einem weiteren Sinn, auf die Kompensation von Planung durch die Inszenierung eines "positiven Stadterlebnis". Der lokale Staat sieht seine Funktion darin, jede beliebige Entwicklung der Stadt, die in erster Linie als funktionaler Systemzusammenhang wahrgenommen wird, durch kompensatorische Bilder von Urbanität zu legitimieren.

Gemeinsam ist allen drei Städten die Funktion des lokalen Staates, die Stadt über private Grossprojekte auch gegen die Kritik der Opposition entwickeln zu wollen und dieses Vorgehen gemäss der Stärke der genannten Positionen zu legitimieren<sup>159</sup>. Die neokonservative Form<sup>160</sup> dieser Legitimation ist in allen drei Beispielen technokratisch inspiriert,

---

<sup>159</sup>In allen drei Städten haben die privaten Grossprojekte, wie bereits erwähnt, eine Opposition mobilisiert und aktiviert. Diese interveniert zum einen, an den Institutionen parlamentarischer Öffentlichkeit vorbei, über basisdemokratisch orientierte Formen der Gegenöffentlichkeit gegen die Zerstörung des urbanen Kontextes durch solche Grossprojekte. Zum anderen will die Opposition nicht allein beim kurzfristig und reaktiv bleibenden Protest verharren, sondern auch den Weg zur demokratischen Öffentlichkeit suchen. Die Opposition in den drei Städten agiert aus schwachen institutionellen Positionen heraus. Sie hat weder in den neokorporatistischen noch in den parlamentarischen Politikformulierungsmuster Einflusschancen. Und sie kann sich auch in den direktdemokratischen Verfahren nur selten durchsetzen. Allerdings zeigen sich gerade bei solchen Grossprojekten *Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Der Diskurs über Politik- und Demokratiekonzepte hat hier seinen kommunalpolitischen Hintergrund. Diese Situation prägt auch die politische Identität des städtischen Protestes, der sich nicht mehr allein als Opposition in den bestehenden Formen der Mehrheitsdemokratie versteht, sondern auch über Formen des zivilen Ungehorsams die Legitimationsstrategien des Minimalstaates in der vorwiegend über ein privates Management von Grossprojekten vorangetriebenen Stadtentwicklungsplanung unterläuft (vgl. Kleger 1989; Saunders 1979: 290-296). Die soziale Basis der städtischen Opposition hat sich zwar in Formen der Rekonstruktion und Konstruktion der Erfahrung von kultureller Vielfalt städtischer Lebensformen zu bilden begonnen und stellt den technokratischen Kompensationsstrategien zur Desintegration der städtischen Gesellschaft einen demokratischen Lernprozess als praxisleitende Utopie entgegen (vgl. Kleger/ Nüssli/ Rüegg 1985). Soll jedoch dieses soziale Protestpotential im Rahmen urbaner Diskurse, die von privaten Grossprojekten ausgelöst werden, politisch nicht belanglos bleiben, muss es aus der Erfahrung der Kontingenz städtischer Lebenswelten heraus politische Verbindlichkeiten konstruieren, die sich relevant in öffentliche Stadtentwicklungsplanungen einmischen können. Dies bleibt jedoch aufgrund der Erkenntnisse aus den drei Städten Bruchstück. Es bleibt beim Vorschlag, eine durch Grossprojekte geplante Stadtentwicklung mit minimaler Beteiligung des Staates zugunsten einer intendierten, geplanten Entwicklung zu verändern. Ziel ist, über verbindliche Nutzungsbestimmungen in Plänen, die Verhandlungsposition des Staates gegenüber den privaten Investoren mindestens zu stärken. Die Reversibilität solcher Pläne selbst wird als politischer Prozess verstanden, der nur über eine Demokratisierung der institutionalisierten Stadtentwicklungsplanung möglich ist, in der sich die Bündelung der Interessenvielfalt städtischer Lebensformen in neuen Formen einer urbanen Demokratie artikulieren kann.

<sup>160</sup>Vgl. zum Neokonservatismus: Kleger 1985. Die zentralen Dimensionen eines neokonservativen Verständnisses der gesellschaftlichen Entwicklung sind: Ein technokratisches Bild gesellschaftlicher Entwicklung und die Einsicht, dass diese technokratische Entwicklung über identitätsstiftende oder allgemeiner, sinnstiftende Politiken begleitet werden muss, welche die Folgen technokratischer Entwicklungen kompensieren sollen.

variiert aber mit der Stärke der Machtposition in der strategischen Tausch-situation mit den privaten Investoren. Es entspricht der relativen Stärke des lokalen Staates in Wien, öffentliche Kritik und Opposition durch inszenierte Bürgerbeteiligungsverfahren kontrollieren zu wollen. Die schwächere Position des lokalen Staates in Florenz legitimiert sich zum einen über einen Diskurs des Sachzwangs, der vorgibt, auf private Investitionen in Grossprojekten angesichts der rückständigen Infrastrukturen nicht verzichten zu können, und zum anderen über Ansätze einer instrumentalisierten Bürgerbeteiligung, deren Kontrolle allerdings nicht ausschliesslich in den Händen der öffentlichen Konfliktmanager bleibt. Die schwächste Position des Staates in Zürich legitimiert sich allein über symbolische Politik. Da diese für die Legitimation des Grossprojekts nicht ausreicht, greifen schliesslich die privaten Projektmanager selbst zum direktdemokratischen Verfahren, in dem die Funktion des stadtentwicklungspolitischen Diskurses, die Legitimation von Grossprojekten mit einem Tausch zwischen öffentlichen und privaten Interessen abzugelten, zur besser aufgemachten Propaganda der privaten Investoren reduziert wird.

## 2. Die Herstellung kollektiven Handelns über Grossprojekte

Schon bei der Erörterung der Positionen der Investoren und des lokalen Staates konnte nicht vermieden werden, bereits auf ihren strategischen Zusammenhang und Stellenwert einzugehen. In ihrer strategischen Bedeutung stecken Positionen das Terrain ab, in dem sich die Akteure gegenseitig im Kampf um und in Abhängigkeit von Machtpositionen kontrollieren. Sie haben in diesem von ihnen aufgespannten Terrain eines Diskurszusammenhangs vor allem die Funktion, Ungewissheit über das Verhalten der jeweils anderen Akteure abzubauen und zugleich die Ungewissheit der anderen Akteure über das eigene Verhalten in einem strategisch sinnvollen Ausmass aufrechtzuerhalten.

Es hat sich bisher herausgestellt, dass dieser strategische Diskurszusammenhang, in dem sich öffentliche und private Interessen antagonistisch mit dem Ziel koordinieren, einen strategischen Spielzusammenhang herzustellen, zu erhalten oder abubrechen, in den drei Städten in Abhängigkeit von historischen, ökonomischen, kulturellen und politischen Faktoren des lokalen stadtentwicklungspolitischen Problemzusammenhangs variiert. Dieser Teil wird sich auf den Spielcharakter dieser variierenden Diskurse konzentrieren. Es wurde bereits erwähnt, dass Grossprojekte als Versuche interpretiert werden können, kollektives Handeln herzustellen, um die Blockierung des lokalen politischen Systems zu überwinden. Grossprojekte generieren Interaktionssysteme von Akteuren mit divergierenden Interessen oder eben Spielsituationen, die im folgenden in

ihrem Charakter, eine eigene Rationalität zu entwickeln, annäherungsweise bestimmt werden sollen.

In den analysierten Spielsituationen wird versucht, private und öffentliche Akteure auf ein gemeinsames Vorgehen hin abzustimmen, das nicht alleine auf staatlicher oder ausschliesslich auf marktmässiger Steuerung beruht. Diese Versuche können einerseits als Minimalstaatsstrategien interpretiert werden, da durch Formen der Privatisierung und Deregulierung Handlungsblockierungen des lokalen Staates überwunden werden sollen. Andererseits ist die Realisierung von Grossprojekten offenbar nicht allein durch eine Koordination privater Akteure ohne Beteiligung des lokalen Staates möglich. Eine rein private Initiierung und Organisation von Grossprojekten, wenn dies möglich wäre, würde bedeuten, dass Minimalstaatsstrategien zur handlungs- und problemelementlastenden Verringerung der staatlichen Verantwortung keinen Sinn hätten, wenn er sozusagen auf jegliche Intervention zur Realisierung von Grossprojekten verzichten könnte. Es kann davon ausgegangen werden, dass erst eine spezifische Intervention öffentlicher Interessen ein investitionsgünstiges Klima zur Realisierung eines Grossprojekts für private Investoren schafft; insbesondere dient diese Integration dem Abbau von Ungewissheiten, welche die Investitionen gefährden könnten. Je unklarer und niedriger für Unternehmer der erwartbare Gewinn in solchen Projekten ist, desto geringer ist die Chance, dass diese allein aus unternehmerischer Initiative zustande kommen können.

Wie wir gesehen haben, werden alle drei Projekte von staatlichen Stellen

mit dem Ziel initiiert, die städtische Entwicklung zu fördern. Mit anderen Worten ist es in erster Linie der Legitimationsdruck der öffentlichen Akteure in der Situation der politischen Handlungsblockierung, der zur Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte führt. Erst an zweiter Stelle steht der Investitionsdruck der privaten Akteure<sup>161</sup>.

Private und öffentliche Akteure sind von vorneherein aufeinander angewiesen. Weder der Staat noch der Markt können als Steuerungssysteme je für sich allein den Anspruch erheben, Grossprojekte realisieren zu können. Diese stellen von Anfang an eine Mischrechnung der Finanzierungs- und Investitionsanteile dar, und sie werden in einem politischen Tausch zwischen den systemspezifischen Ressourcen Macht und Geld realisiert. Erst vor diesem Hintergrund ökonomischer Mischrechnungen und politischer Tauschzusammenhänge konstituieren Grossprojekte Spiele, die eigenständige Interaktionssysteme darstellen. Sie verbinden sowohl Elemente des Staates wie des Marktes, enthalten aber eine eigene Rationalität, die weder in jener des Staates noch in jener des Marktes aufgeht.

### Das Spiel der Wirtschaft

Diese spezifischen Merkmale einer eigenständigen Rationalität lassen sich aus der folgenden Sequenz eines Interviews mit einem privaten Projekt-

---

<sup>161</sup> Dieser ursprünglich politische Entscheid, der hinter Grossprojekten steht, erlaubt Parallelen zum Konzept der "neuen Subsidiarität" zu ziehen, die in Städten an Bedeutung gewinnt. Dabei delegiert der Staat früher durch öffentliche Akteure bereitgestellte Leistungen an private Akteure oder initiiert Projekte, die von Privaten übernommen werden; vgl. Meyer 1991: 45; Heinze/ Voelzkow 1991; eine erste Bestimmung der Bedeutung der neuen Subsidiarität für die Schweiz findet sich bei Buttschi/ Cattacin 1991.

manager aus Wien herauslesen:

A: Wenn über so viele künftige Entwicklungen eine so grosse Ungewissheit existiert, worin setzen dann die Projektierer dieses Projekts ihr Vertrauen? Ist es die Form einer sicheren Organisationsstruktur? Dass man sich hier mal über Kommunikation koordiniert und ein gewisses Vertrauen zueinander schafft? Wo bildet sich heute Vertrauen Ihrer Meinung nach? Und wer beteiligt sich an diesem Vertrauensprozess?

B: Das ist eine schöne und sehr wichtige Frage und etwas, was aus unserem Alltagsvokabular sehr an den Rand gedrängt wurde. Also was sind die Erfolgsvoraussetzungen? Eine schwierige Frage. Eine Antwort, die ich einmal versuche, wenngleich sie etwas bombastisch klingt, ist sicher mal erstens Professionalität. Das Entscheidende bei all diesen Projekten, wenn ich das so revue passieren lasse, ist, dass man einfach Professionalität als oberstes Gebot stellt und nicht taktische Überlegungen, seien sie parteipolitische, seien sie ideologische, seien sie sogar partikular parteipolitische und taktische Überlegungen. Es ist ja nicht so monolithisch. Auch die Parteien sind ja längst nicht mehr so monolithisch, sondern es gibt überhaupt nur noch Partikularinteressen, die dann jeweils für bestimmte Zeiträume oder für bestimmte Projekte Koalitionen eingehen, grenzüberschreitend oder innerhalb der eigenen Konglomeration. Aber, ich glaube erstens einmal Professionalität, zweitens sicher, wenn die Professionalität da ist, das Vertrauen, dass man einfach sagt: Hier ist ein Projekt. Versuchen wir dieselbe Sprache zu finden. Versuchen wir wirklich einen gemeinsamen Nenner zu definieren. Geben wir dem anderen einen Vertrauensvorschuss, denn nur so geht es. Wenn ich mich pausenlos rückversichern muss, ob das, was der andere mir sagt, tatsächlich so gemeint ist, dann komme ich vor lauter Entwicklung von Kontrollsystemen nicht mehr dazu, inhaltlich wirklich kreativ zu sein. Und sicher gehört ein drittes Element dazu. Das ist die Begeisterungsfähigkeit. Dass man einfach wiederum sagt: Ein Projekt, wo man Kräfte mobilisiert, wo man interdisziplinär arbeitet, wo man schichtenüberschreitend arbeitet, wo man wirklich alle, die guten Willens sind, gewissermassen mobilisieren kann, einbinden kann. Was aber nicht blind machen soll. Und das ist vielleicht das vierte Element. Also wirklich, perfekte Kontrolle.

Dieser Text vermittelt aus der Sicht der privaten Planer und Investoren die grundsätzliche Problematik, kollektiv unter Bedingungen der Unsicherheit handeln zu müssen, ohne auf relativ gesicherte Regelsysteme zurückgreifen zu können und zu wollen. Das ist die Ausgangssituation der Schwierigkeit, Grossprojekte strategisch durchzuspielen und verschiedene Interessen zu integrieren, ohne sich auf Garantien staatlicher Institutionen abzustützen. Der private Akteur spricht aus der Sicht eines an Erfolg und Effizienz orientierten Managers. So wird die Frage nach dem "Vertrauen" in die Frage nach "Erfolgsvoraussetzungen" uminterpretiert. Gemeint sind die Erfolgsvoraussetzungen einer die Ineffizienz und Ineffektivität des lokalen Staates vermeidenden Projektorganisation, die sich indessen nicht auf die Mechanismen des Marktes allein verlassen kann. Es erscheint als eine Selbstverständlichkeit, dass mit der Kritik am bürokratischen Staat und am lokalen politischen System keine Kritik an einer marktförmigen Organisationsform verbunden wird. Der Markt steht nicht zur Debatte. Zur Diskussion steht vielmehr der Versuch, die Abhängigkeit der privaten Unternehmer von politischen Organisationsleistungen in eine Strategie der Projektorganisation einzubinden, die gerade nicht auf den lokalen Staat verzichten kann, aber die dessen Interventionsreichweite einzuschränken versucht. Im Zentrum dieser Strategie steht eine Diskursgemeinschaft, die "dieselbe Sprache" spricht. Die damit angesprochene Vertrauensbildung über die gemeinsame Definition von Codes zwischen privaten und öffentlichen Akteuren steht allerdings unter dem Vorzeichen einer Konfliktvermeidungsstrategie durch "Professionalität". Professionalität ist hier ein spezifischer Umgang mit der Konfliktivität von Interessen. Sie soll auf der Ebene von Sachkompetenz Konflikte versachlichen. Dieser



technische Umgang mit Konflikten wird zur Bedingung für das Gelingen der Projektorganisation. In den entsprechenden Projektgemeinschaften kann die Blockierung des lokalen politischen Systems mittels eines technischen Umgangs mit Konflikten überwunden werden. Zugleich kann in Projektgemeinschaften die Entwicklung "bürokratischer Kontrollsysteme" verhindert werden.

Damit werden zwei Elemente einer Minimalstaatsstrategie angesprochen: Während aufgrund der hohen Organisationsanforderungen der Interessenkoordination in Grossprojekten nicht auf Leistungen des lokalen Staates verzichtet werden kann, können zugleich zwei wichtige Nachteile des Staates aus der Sicht des ökonomischen Systems begrenzt werden. Zum einen entzieht das Element der Konfliktminimierung in Projektgemeinschaften Grossprojekte den zu hohen Legitimationsanforderungen, denen eine Projektorganisation durch den lokalen Staat ausgesetzt ist, wenn Grossprojekte ihr volles Konfliktpotential entfalten. Zum andern verhindert das Element der informellen Vertrauensbildung die Entwicklung "bürokratische Kontrollsysteme" des lokalen Staates.

Beide Elemente bilden den zentralen Begründungszusammenhang für die Minimalisierung des lokalen Staates in der Form von Projektgemeinschaften. Zugleich wird diese Minimalstaatsstrategie als Notwendigkeit vorgestellt. Denn angesichts der politischen Fragmentierung in Partikularinteressen und der Krise des blockierten lokalen politischen Systems, öffentliche Interessen noch glaubhaft und effektiv entwickeln zu können, bieten sich nur noch Projekte an, die allein temporäre "Koalitionen" und damit kollektives Handeln in der Stadtentwicklungspolitik ermöglichen.

Die Delegierung der Projektorganisation an Projektgemeinschaften stellt ein kollektives Handeln dar, durch das versucht wird, Konflikte zwischen den daran beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren einzuschränken, um so öffentliche Legitimationsanforderungen, die latent in grossflächigen Interventionen in urbane Kontexte enthalten sind, zu reduzieren. Die strategische Option des "exit" sowohl der öffentlichen wie der privaten Akteure gefährdet diese Minimalstaatsstrategie als Konfliktvermeidungsstrategie. Der strategische Einsatz der Androhung dieser Option zielt darauf ab, die eigene Machtpositionen in der Tauschsituation zwischen den Akteuren zu stärken. Projektgemeinschaften sind in dieser Hinsicht Schutzgemeinschaften gegenüber der nicht beteiligten Opposition, die durch den Druck der politischen Öffentlichkeit zugleich öffentliche und private Akteure in Projektgemeinschaften im Sinne negativer Koalitionen einander näherrücken lässt. Sie müssen sich nach aussen abgrenzen. Es ist jedoch gerade die Funktion der öffentlichen Akteure, die an solchen Projektgemeinschaften beteiligt sind, eine partielle Kooperation der Opposition gegen Grossprojekte zu gewährleisten, das heisst Grossprojekte und oppositionelle Kritik zu versöhnen. Diese politische Leistung öffentlicher Akteure ist von grosser strategischer Bedeutung für die privaten Akteure. Sie sind von diesem Beitrag der öffentlichen Akteure umso mehr abhängig, je umstrittener ein Grossprojekt ist und je agiler sich die Opposition in der Öffentlichkeit bewegt. Das ist der strategische Hintergrund der "Begeisterungsfähigkeit" als Element von Projektgemeinschaften. Diese Aussenlogik geht Hand in Hand mit der Innenlogik der internen Abstimmung der beteiligten Akteure durch die gemeinsame Definition von Codes zwischen "Partikularinteressen".

Solche Projektgemeinschaften finden sich ausgeprägt in Wien, ansatzweise in Florenz und gescheitert in Zürich. Die ausgewählte Interviewsequenz bezieht sich auf die Wiener Situation, wo die Autonomisierung einer Projektgemeinschaft gegenüber Markt und Staat relativ weitgehend organisiert ist und so eigene Handlungsspielräume öffnet.

Professionalität und Vertrauensbildung durch eine "gemeinsame Sprache" finden sich als Elemente der Abstimmung einer Projektgemeinschaft nach innen und nach aussen gegenüber Markt, Staat und Öffentlichkeit auch in Florenz. Erinnern wir uns an den Ausschnitt aus dem Interview mit dem Florentiner Unternehmer auf Seite 226. Es wurde dort argumentiert, dass der urbanistische Diskurs des Unternehmers dem Zweck dient, sich mit den öffentlichen Akteuren zu verständigen. Über diesen Diskurs wird versucht, Ungewissheitsrisiken in bezug auf das Verhalten der öffentlichen Akteure abzubauen. Diese Vergemeinschaftungsfunktion des urbanistischen Diskurses für eine Projektgemeinschaft, die sich nach aussen hin gegenüber den politischen Unberechenbarkeiten einer intransparenten Konfliktarena abgrenzt, wird indessen erst evident, wenn es sich zeigt, dass derselbe Diskurs auch seitens der Stadtplanung geführt wird. In der Tat wird an zentralen Stellen der Analyse der Stadtentwicklungsprobleme und des operativen Konzepts eine "gemeinsame Sprache" gesprochen. Die Verwendung gemeinsamer Codes wie zum Beispiel des operativen Konzepts einer <urbanen Transformation durch Grossprojekte> stellt die kommunikative Grundlage für das kollektive Handeln dar. Das Element der "Professionalität", das versucht, über Sachkompetenz Konflikte zwischen Interessen zu entscheiden, findet sich ebenfalls in der als ge-

meinsam unterstellten Wachstumsorientierung der Stadt und der Unternehmungen. Auf dieser Ebene einer Wachstumsorientierung soll im Grunde jene Koalition ermöglicht werden, die angesichts der politischen Fragmentierung in "Partikularinteressen" allein noch über Grossprojekte zwischen öffentlichen und privaten Interessen hergestellt werden kann. Die Professionalität einer Wachstumskoalition erlaubt die Integration vieler Interessen. Der Rekurs auf die internationale Metropolenkonkurrenz im europäischen Wirtschaftsraum reduziert die Zulässigkeit möglicher Konfliktthematisierungen einer entsprechenden Projektgemeinschaft als Wachstumskoalition. Der professionelle Umgang mit dieser Gefährdung stellt Sachkompetenz in den Vordergrund und macht deren Sprache durchsetzungsfähig.

Durch die privaten Akteure vermitteln sich internationale Strukturen der kommunalen Ebene. Die "europäische Dimension" von investierenden Unternehmungen setzt die sich als Wachstumskoalition konkretisierende "Professionalität" solcher Projektgemeinschaften erst ins rechte Licht. Diese "europäische Dimension", nicht nur von privaten Akteuren in Grossprojekten, sondern dieser Grossprojekte selbst, setzt Projektgemeinschaften unter strategischen Druck. Private Akteure zwingen Städte zur Beteiligung an der Metropolenkonkurrenz. Der Zwang begründet sich in der Androhung der exit-Option. Der Hinweis am Schluss der Interviewsequenz in Florenz (Seite 226) auf die Normalität des Investierens in kleinere, dezentrale Projekte unterstreicht diese Exit-Option, die über die normale, brancheninterne Investitionspraxis legitimiert ist.

Die ständige Latenz eines exits der öffentlichen Akteure wird umgekehrt durch das Bemühen der privaten Akteure belegt, das Verhalten der Stadtregierung ansatzweise zu kontrollieren, indem versucht wird, einen verpflichtenden Konsens im urbanistischen Diskurs zu erzielen und aufrecht zu erhalten. Dieser verpflichtende Charakter einer "gemeinsamen Sprache" und das Projektgemeinschaften nach innen und aussen stabilisierende "professionelle" Konfliktmanagement sind im Beispiel von Zürich als Kontrastfall nicht vorhanden. Hier kommt keine effektive und legitimationsabsichernde Projektgemeinschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zustande. Die Promotoren des Grossprojekts werden dadurch schliesslich gezwungen, sich der zerstrittenen städtischen Öffentlichkeit in zwei direktdemokratischen Abstimmungen zu stellen und aus eigener Initiative legitimationserhöhende Leistungen zu erbringen. Diese Leistungen bestehen konkret in der Integration von Wohnungen in einen Teil des Grossprojektes, die von Wohnbaugenossenschaften erstellt werden sollen<sup>162</sup>.

Die folgende Sequenz aus einem Interview mit einem Wirtschaftsvertreter in Zürich zeigt die Beschränkung der Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf gesetzlich vorgeschriebene punktuelle Kontakte. Hier ziehen sich die Akteure auf Positionen legaler Autorität zurück:

A: Können Sie vielleicht noch kurz schildern, was die Funktion der Baukommission ist? Welche Funktion hat diese Baukom-

---

<sup>162</sup>Was übrigens den Genossenschaften auch bewusst war, wie die folgende Interviewszene aus dem Gespräch mit einem Direktor einer dieser beteiligten Baugenossenschaften zeigt: "Ja, also, der Gestaltungsplan wurde schon sehr knapp angenommen. Wenn jetzt zum Beispiel die beteiligten Baugenossenschaften eben nicht gewesen wären, oder wenn es überhaupt kein Wohnteil gegeben hätte, dann kann man annehmen, wäre es wahrscheinlich umgekehrt gewesen, wäre es wahrscheinlich abgelehnt gewesen. Das halt ich also schon für einigermassen wahrscheinlich, dass das dann so rausgekommen wäre".

mission im ganzen Planungs.

B: Also normalerweise ist es ja so, dass wenn man etwas erstellt, plant und projiziert, jetzt völlig unabhängig von HB-Südwest, dass man schaut, dass man mal eine eigene Baukommission hat in dieser Art vom Bauen her, da spielt Bauherr und der Architekt zusammen, das ist aber wahrscheinlich nicht, was Sie meinen. Aber man schaut mit Vorteil, dass man den Kontakt mit der Behörde von Anfang an hat, damit man von dort auch informiert wird, zum einen, und zum anderen von dort auch Beurteilungen bekommt, ja, wie passt jetzt das in die Beurteilungen und Planungen vielleicht auch von der Stadt, wie passt das rein. Und häufig bei grösseren Sachen und auch bei uns, hat man sich überlegt, wer von der Stadt und vom Kanton auch, ehm, müsste eigentlich angesprochen werden, müsste angesprochen sein, wird einmal etwas müssen beurteilen, wenn man einmal in diese Baugenehmigungsphase hinein geht, und dann hat man mal mit diesen verschiedenen Beamten, Chefbeamten, einmal ein Gespräch geführt, ob sie bereit wären und interessiert wären, in so einer Baukommission, und das kann auch ein irreführender Name sein, mitzumachen.

A: Dann ist das also ein Gremium, dass zwischen öffentlichen und privaten Entscheiden über Experten

B: Kann man sagen, ja.

A: Gut, gibt's denn auch eine politische Koordination zwischen privaten und öffentlichen Entscheidungsträgern?

B: Ja, wer ist unser Ansprechpartner, nein, es gibt nichts Organisiertes, das da regelmässig zusammentreten würde. Wir haben selbstverständlich Kontakt mit den Bauämtern, das ergibt sich aus dem konkreten Problem, den konkreten Fragestellungen heraus; dann stellt man dort Fragen, wo einfach die entscheidenden Behörden sind. Jetzt hat man das im Laufe der fünf Jahre, in denen ich dabei bin, glaub ich, zweimal, dreimal, eine Stadtratspräsentation abhalten können, wo jeweils der dannzumalige Stand vom Projekt im Stadtrat präsentiert wurde, also im gesamten Stadtrat. Und sonst läuft halt diese politische Maschinerie so ab, wie sie ablaufen muss, also diese Volksabstimmungen sind auch so gelaufen, zuerst in Stadtrat, dann in den Gemeinderat, dann vors Volk.

Dieser Interviewausschnitt kann als Ausdruck des Scheiterns einer Projektgemeinschaft interpretiert werden, durch einen punktuellen Informationsaustausch in Hinblick auf die Erhaltung der Baubewilligung hinaus, die weitergehende Zielsetzung der Steigerung gemeinsamer Handlungsmöglichkeiten zu realisieren. Dennoch sind auch in dieser Sequenz Ansätze zu einer Interaktion zwischen privaten Investoren und öffentlichen Akteuren, sowie die politische Absicht der Vermeidung öffentlicher Legitimation herauszulesen. Ansatzweise ist auch hier die Möglichkeit gegeben, mittels einer Projektgemeinschaft das Verhalten der Verwaltung durch deren Einbezug in eine eigene "Baukommission" zu kontrollieren und im Gegenzug "Beurteilungen und Planungen" der öffentlichen Akteure in das Projekt zu integrieren. Auf der Ebene von Kontakten mit der Verwaltung hätte eine "gemeinsame Sprache" zur Erhaltung der Baubewilligung entwickelt werden können. Die Koordination mit der Stadtregierung gelang aber nicht. Stattdessen wurde die "politische Maschinerie" der öffentlichen Legitimation in Gang gesetzt. Das Verhalten der Stadtregierung und der den Bau bewilligenden Behörde, der Bausektion, blieb für die privaten Akteure ungewiss. Der "Vorteil" eines "Kontakts mit der Behörde" konnte nicht eingelöst werden. Das Scheitern der Realisierung einer Projektgemeinschaft führt in Zürich zu heftigen politischen Auseinandersetzungen in der zerstrittenen städtischen Öffentlichkeit, die in direktdemokratischen Entscheidungen das von den privaten Investoren geplante Projekt nur mit abnehmender und schliesslich sehr knapper Mehrheit billigt.

### **Das Spiel der öffentlichen Akteure**

Je nach Stärke ihrer Position gegenüber den privaten Akteuren entsprechen in den drei Städten der Minimalstaatsstrategie von Projektgemeinschaften, neben Staat und Markt, verschiedene Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure. Die relativ weit vorangetriebene Ausdifferenzierung und starke politische Kontrolle der Projektgemeinschaft in Wien wird von seiten der öffentlichen Akteure vom Versuch begleitet, mit dem Konzept einer "fortzuschreibenden Planung" eine Orientierung für die Planung des Grossprojekte zu schaffen. Mittels einer Autonomisierung der eigenen Position gegenüber Projekt und Plan wird versucht, einen Verhandlungszwang für die Wirtschaft herzustellen. Diesem Ziel dienen inszenierte Bürgerbeteiligungsverfahren, die nicht nur der spezifische Beitrag der öffentlichen Akteure für Projektgemeinschaften darstellen, welche durch diese kontrollierte öffentliche Kritik vor weitergehenden Legitimationsansprüchen der Öffentlichkeit geschützt werden können, sondern die auch den strategischen Sinn haben, den Bürger als dritten Akteur in die Interaktion zwischen Planung und privaten Projekten einzubinden. Der dadurch hergestellte politisch kontrollierte Verantwortungszwang für die privaten Planer und Investoren dem Bürger gegenüber stärkt die Verhandlungsposition des öffentlichen Akteurs. Stadtplanung kann so eine Vermittlungsposition zwischen privaten Perspektiven und Öffentlichkeit einnehmen und sich strategisch in beide Richtungen autonomisieren mit dem Ziel, die privaten Investoren zu zwingen, in ihre Projekte mehr Planüberlegungen miteinzubeziehen. Grossprojekte bleiben indessen in der Praxis technokratische Interventio-



nen, die, wie dargestellt wurde, keine grundsätzlichen Probleme der Plananalyse lösen können. Handlungsspielräume der Planung werden nur im Rahmen dieser technokratischen Grenzen des Grossprojekts soweit geöffnet, dass es möglich wird, Zusammenhänge zwischen Plan und Projekt zu konstruieren.

Die Konstruktion solcher Zusammenhänge zur Legitimation "technischer Massnahmen", die dann dem Projekt angehängt werden können, erfolgt, wie das folgende Zitat aus einem Interview mit einem Regierungsvertreter in Wien zeigt, über die Auslagerung projektspezifischer Vorbereitungen aus der Verwaltung:

B: Ich habe nichts davon, dass die Verwaltung alles selber macht. Ich glaube, man kann diesen Ideenreichtum und dieses Spezialistentum in der Verwaltung selbst integrieren. Ich sehe die Verwaltung als Koordinationsstelle an, als sozusagen clearing-Stelle, als Schlüsselstelle. Und wir lagern nur insofern aus, dass, sozusagen die Vorbereitungen, die Ideen sollen Leute liefern, die mit internationaler Erfahrung und alles Mögliche und völlig ungehemmt von bürokratischen Restriktionen sind. Wenn es die Verwaltung macht, dann sagt: Na ja, das gefällt dem nicht, und da muss man das berücksichtigen. Ich möchte das nicht in der ersten Stufe haben. Das ist dann Aufgabe der Verwaltung zu sagen: O.K., hier die Idee. Jetzt setzen wir uns darüber und schauen, was ist realisierbar. Wenn ich die von vorneherein drinn habe, wird so viel an Ideen ausgeschaltet zu einem Zeitpunkt, wo das nicht notwendig ist, während vielleicht mit leichten Veränderungen das noch eine gute Idee ist. Und wir werden jetzt zwei neue Leute aufnehmen für die Expo, aber wirklich so, dass dann, wenn das nicht mehr notwendig ist, dann in die normale Verwaltung übergehen und irgendwelche Leute, die pensioniert sind, ablösen. Ich halte nicht viel davon, jetzt einen Überapparat zu schaffen, sondern es gilt eher eine kleine Kerngruppe zu schaffen, die die Bewertung übernimmt, die die Koordination übernimmt. Aber einen ständigen Apparat zu schaffen, wo man dann wieder nicht weiss, was damit zu tun ist, ich halte nicht viel davon. Wozu gibt es viele freischaffende Architekten und sonstige Leute, die ihre Ideen haben? Die sollen

sie einbringen.

Der allgemeine Begründungszusammenhang für diese Auslagerung von Funktionen, welche die Minimalstaatsstrategie in Form von Projektgemeinschaften begleitet, ist eine Kritik, welche die Verwaltungsorganisation als handlungsunfähigen Machtapparat denunziert. Dabei bleibt das Herrschaftswissen über das "Labyrinth von Machtverhältnissen" bei der Verwaltung. Die Verwaltung erhält sich so starke Kontrollfunktionen bei der Auslagerung von Aufgaben.

Der relativ labilen und krisenanfälligen Ausdifferenzierung einer Projektgemeinschaft in Florenz entspricht eine, im Vergleich zu Wien, schwächere Position der öffentlichen Akteure. Indem es den öffentlichen Akteuren hier nicht gelingt, eine Differenz zwischen Plan und Projekt festzuhalten, entfällt auch die Option der Planer, wie sie in Wien anzutreffen ist, zwischen diesen beiden Logiken eine autonome Position einzunehmen. Stattdessen wird von vornherein eine solche Differenz eingegebenet. Grossprojekte privater Investoren werden als inhärente Bestandteile des Plans ausgezeichnet. Der Diskurs der privaten und öffentlichen Akteure ist identisch. Planung legitimiert Projekte privater Investoren nicht in einem Prozess zur Entwicklung einer "gemeinsamen Sprache", sondern die zwei Diskurse werden ineinander geschachtelt. Der urbanistische Diskurs ist vorstrukturiert durch den Projektdiskurs, gibt diese Vorstrukturierung indessen nicht explizit zu und verzichtet damit auf die Möglichkeit, differenzbedingte Verhandlungspositionen als solche auszuweisen. Die Handlungsspielräume, die in Wien durch die Konstruktion von Zusammenhängen zwischen Projekt und Plan geöffnet werden,

sind so relativ stark eingeschränkt. Die Stadtplanung übernimmt nur die Funktion, einen historisch geerbten Diskurszusammenhang weiterzuführen und ihn zu legitimieren. Diese Schwäche einer eigenen Autonomie weist auf die grosse Abhängigkeit der öffentlichen Akteure von Grossprojekten privater Investoren hin. Die Stadtregierung beschränkt sich darauf, über private Grossprojekte eine minimale kollektive Handlungsfähigkeit herzustellen. Im urbanistischen Diskurs wird insofern die problemlösende Funktion von Grossprojekten für die Stadtentwicklung überzeichnet (vgl. dazu auch den Stadtplanungsassessor Bassi 1990 und 1988 sowie seinen Vorgänger Conti 1988). Dabei bleiben Grossprojekte technokratische Interventionen, die im Grunde nicht Probleme lösen, sondern neue Realitäten schaffen.

Dem weitgehenden Fehlen einer gelingenden Projektgemeinschaft in Zürich entspricht die ausgesprochen schwache Position der öffentlichen Akteure, wie das folgende Zitat aus einem Interview mit einem Mitglied des Zürcher Stadtrates belegt:

A: Vertreten Sie selbst ein Konzept für Stadtentwicklungspolitik?

B: Nein, neh. Das gibt's nicht. Das ist dumm, oder? Ich vertrete ein ganz anderes Konzept. Ich vertrete das Konzept von der intelligenten Intervention, oder? Für mich sind das keine quantitativen Fragen, sondern qualitative, oder. Also meine ersten Anliegen sind qualitativer Art und ob es ein bisschen mehr oder weniger gibt, ist für mich zweitrangig. Wichtig ist die Erhöhung der Qualität, vor allem die kulturelle Qualität. Und das ist eben abhanden gekommen in den sechziger und siebziger Jahren, das Bewusstsein, dass Bauen eine hochkulturelle Angelegenheit ist. Ich sag es Ihnen, es sind Apparate, die bauen, es sind G.U. [Generalunternehmungen, Anm. S.C.], die bauen, sei es die SBB, die SBG, die, die sich im Moment verantwortlich sind für den Bau. Die verkaufen im nächsten Jahr Bananen oder

spekulieren mit Gold. Es ist ja gar kein, ja gut, es ist auch ein Missverständnis von der Stadt, es ist einfach so.

A: Würden Sie denn die zentralen Interessenkonflikte, die es gibt, nicht nur beim HB-Südwest, sondern auch bei der Bau- und Zonenordnung als Konflikt Qualität versus Quantität ordnen?

B: Ja, erstens einmal, reine Quantität gegen reine Qualität. Das andere ist Entmischung von Funktionen, auch Segregation kann man sagen versus neuer Integration. Ich plädiere immer fürs neue Integrieren verschiedener Funktionen, oder. Und, also das andere ist eine reine Frage des Mehrwerts. Wenn Sie die Dienstleistung in die Industriezone umzonen, haben Sie massive Mehrwertsteigerung, aber jegliches planerische Instrument aus der Hand gegeben, qualitative Neuentwicklungen machen zu können. Verstehen Sie, wenn Sie einem Grundeigentümer oder einem Grundeigentümerkonsortium in einem Gebiet ein Riesengebiet, alles, was Sie grundsätzlich machen könnten, bereits gratis geben und alles erlauben, also die grössten Ausnutzungen, alles, dann haben Sie als Stadt jeden Einfluss auf Gestaltung, auf die städtischen Bedürfnisse, die da abgedeckt werden müssen, verloren, dann ist nichts mehr, dann sind Sie ausgeliefert. Sie haben keine Möglichkeit, Einfluss zu nehmen auf Verkehr, Sie, Verkehrsaufkommen, Energieaufkommen, Luftreinhaltung, Abfallbewirtschaftung. Das ist dann alles eine Folge von dem, was Sie dort produzieren können. Die Stadt muss hinterherrennen und wieder Ordnung machen und Sie haben überhaupt keine Möglichkeit, Grundeigentümer, einzubeziehen in ein Gesamtkonzept, ist einfach verloren, das ist auch noch dumm, städtebaulich [lacht], von der Kommune her gedacht, oder, ist ja das eine unglaubliche Schwäche.

A: Würden Sie denn ein Konzept vertreten können, das relativ niedrige Ausnutzungsziffern beispielsweise zulässt und ...

B: Richtig, richtig, das ist das einzig vernünftige, dass man heute machen kann in einer Stadt, indem Sie zum Beispiel, von Oerlikon reden, reine Industriezone ein bisschen Dienstleistungen, und da sind, müssten Verhandlungen von mir aus gesehen, müsste man dort die Hälfte abzonen und dann in Verhandlungen, zum Beispiel zugunsten städtebaulicher Qualität, zugunsten von Wohnungen, die auch müssten drein, aber, zugunsten von Infrastrukturen für den öffentlichen Verkehr zum Beispiel, Schulen, Kindergärten, Horte, die es dann braucht, Grünanlagen, wieder geben, also eine Art im Geben und Neh-

men, anstatt dass Sie den ganzen Mehrwert denen schenken, ohne Gegenleistung; das ist planerisch, und dann tut man das miteinander aushandeln, zugunsten von Qualität, zugunsten von neuer Zusammenführung von Funktionen, entgegen Monokulturen etcetera etcetera, na ja.

An einer anderen Stelle im Interview wird weiter ausgeführt:

A: Man hört hie und da die These, dass sich die Zürcher Wirtschaft nicht um Stadtentwicklung kümmert. Auf der anderen Seite gibt's immer mehr Verlagerungen von Beeinflussungsmöglichkeiten ausserhalb der etablierten gewählten Behörden. Ist das eine neuere Situation in Zürich, dass die Wirtschaft einfach macht, was sie will, oder war das immer so?

B: Das weiss ich gar nicht, weil ich früher nicht in der kommunalen Politik war. Ich nehme an, es war immer ein bisschen so, dass die Wirtschaft sich um ihre Anliegen gekümmert hat, an sich nur wollte in Ruhe gelassen werden, im liberalen Staatscredo; aber sie kümmert sich sehr wohl um Stadtentwicklung. Ich würde die These bestreiten, dass sie sich nicht kümmert. Die kümmert sich sehr wohl und zwar dort, wo sie ihre Interessen durchgesetzt haben will, da treten sie ganz massiv auf, ganz massiv tun sie auch Politiker unter Druck setzen. Sie intervenieren, wenn es darum geht, ihre ureigenen Interessen durchzusetzen. Und sonst, um die übrigen Belange der Stadt, kümmern sie sich leider nicht. Was sie nicht sehen, ist das vernetzte Denken. Wenn man ihnen jetzt immer nachgeben würde, was heisst das für die Kommune, für die Allgemeinheit? Sie haben keine allgemeinen Interessen. Sie haben ihre spezifischen privaten Wirtschaftsinteressen. Die sind nicht kongruent mit den kommunalen Interessen, zumindest nicht in jedem Fall. Aber es fehlt ihnen auch an know how. Also manchmal bin ich verschreckt über das Nichtwissen von diesen Wirtschaftseliten. Nicht böser Wille! Das ist nicht, weil sie nicht wollen, sondern einfach über die Strukturen der Politik, über das, was machbar ist, über die Spielregeln. Keine Ahnung über die Auswirkungen von Entscheiden in einem anderen Ort gar nicht erwarten. 163 Millionen Franken geben wir jetzt aus für einen vierten Verbrennungsofen, 163 Millionen, weil immer mehr hier verbrennt und entsorgt werden muss, das geht über Steuergelder. Ich weiss nicht, wie's früher war, heute ist es einfach brutaler.

A: Sie haben gesagt, dass die privaten Grundeigentümer einfach für sich planen und sich nicht mit der Stadt koordinieren.

B: Früher, jetzt ist es besser. Wenn sie nicht frühzeitig in Dialog treten, das wissen sie jetzt, bekommen sie einfach eine Ablehnung und und da haben sie wahnsinnige Verluste und Verzögerungen. Es hat sich ein bisschen gebessert und vor allem auch darum, weil wir einfach nicht mehr zu allem ja und Amen sagen. Früher hat man das so gemacht. Wenn jemand eingefahren ist, der ein bisschen einen Namen hat, dann hat man sich gleich geduckt und die Politiker haben das Männchen gemacht. Das geht nicht.

A: Wie ist denn das? Zwingen Sie quasi die Grossinvestoren, dass sie sich mehr Know How, anschaffen, also dass sie investieren, damit sie überhaupt einen Ansprechpartner haben. Hat dort eine Kompetenzsteigerung in der Wirtschaft stattgefunden?

B: Ja, ich habe das Gefühl. Also zum Beispiel in diesen Verhandlungen mit der ABB in Oerlikon. Also ich bin am Anfang echt erschrocken, wie wenig die Generalunternehmer überhaupt verstehen von dem, was sie eigentlich wollen. [lacht] Sie haben einfach Rechnungen im Kopf und denken, sie brauchen das Land, um es besser zu verwerten. Aber mit der Zeit eignen sie sich über die Diskussion das Know How auch an. Oder. Ich hab das Gefühl, es hat sich ein bisschen allgemein gebessert. Hoffentlich geht's weiter so.

Ein urbanistischer Diskurs der öffentlichen Akteure ist erst ansatzweise im Entstehen. Indessen werden autonome Positionen gesucht, die als Verhandlungszwänge erst in einer nächsten Phase in möglichen Projektgemeinschaften gegenüber den privaten Investoren umgesetzt werden könnten<sup>163</sup>. Dazu ist bisher die Distanz zwischen öffentlichen und privaten

---

<sup>163</sup>Das drückt sich auch darin aus, dass die von der Stadt Zürich in die private Baukommission entsandten Beamten nicht wussten, welche Position zu vertreten sei, wie ein Chefbeamter in einer Interviewstelle ausführte: "Da habe ich dem Stadtrat über eine Anfrage, das kann ich als Dienstchef, die Frage gestellt: a, was ich, ob er aktiv am HB-Südwest beteiligt sein will, das heisst, also mehr als nur formell als Anhänger hinten mitgezogen, ob die Stadt selbst an diesem Vorhaben aktiv beteiligt sein wolle und die Frage gestellt, ob das in Form einer finanziellen Beteiligung oder irgendeiner Form, dass sie wirklich effektiv

Akteuren auf der sachlichen Ebene des stadtentwicklungspolitischen Wissens noch zu gross. Eigentliche Lern- und Verhandlungszwänge können erst auf der Grundlage einer stärkeren Position formaler legaler Autorität der öffentlichen Akteure bei den privaten Investoren bewirkt werden. Noch vor der Konstituierung von Projektgemeinschaften müssen hier bessere gesetzliche Ausgangspositionen geschaffen werden. Von daher erklären sich die zentralen stadtentwicklungspolitischen Konflikte, die von den öffentlichen Akteuren in Zürich vermehrt auch auf die Revision der Bau- und Zonenordnung verlagert werden, wo die neuen gesetzlichen Grundlagen für stärkere Macht- und Verhandlungspositionen in den Auseinandersetzungen um private Grossprojekte gelegt werden sollen. Die Minimalstaatsstrategie steht hier vor der Bedingung, die "unglaubliche Schwäche" der öffentlichen Akteure zu überwinden. Minimalstaatsstrategien erweisen sich damit erst dann als wirksam, wenn der lokale Staat Verhandlungsfähigkeit, die gesetzlich abgesichert sein muss, herstellen kann. An einer solchen Verhandlungsfähigkeit sind auch die privaten Investoren im Grunde insofern strategisch interessiert, als erst auf der Grundlage einer Verhandlungsfähigkeit des lokalen Staates solche Projektgemeinschaften die für die privaten Investoren interessante Funktion

---

mitmachte, ob sie das wollen und wenn nein, welche Anliegen, öffentliche, ich, genau zu vertreten hätte. Weil nur gerade fürs Mittagessen, Käsebrötchen beim Ralph Bänziger und den Weisswein, das kann es ja nicht gewesen sein. Und das passte mir nicht. Die Antwort lautete, der Stadtrat ist der Meinung, die Stadt, man solle nicht aktiver als bisher beteiligt sein, das heisst, also nicht und b, die Dienstchefs sollen weiter dort dabei sein und die öffentlichen Interessen, ich galube die Frage wurde weitgehend nicht beantwortet. Auf alle Fälle nicht substantiell. Das heisst einfach, das ist eine sehr unbefriedigende Situation, darum haben wir übrigens nach der Volksabstimmung noch einmal, hat das Gremium nochmals eingeladen, sogenannte Baukommission haben sie das genannt, jawohl, haben sie nochmals eingeladen, noch einmal und da hat man sich entschieden, dass man sich für gut vertage, das bringt nichts oder wir haben nichts Klares zu vertreten, sondern jetzt ist das einfach privat. Es war nicht sehr befriedigend für die Vertreter der Verwaltung, weil wirklich das Mandat nicht ganz klar war".

eines "professionellen" Konfliktmanagements übernehmen können. Erst dann können die Verfahren der "politischen Maschinerie" eingeschränkt oder vermieden werden. Verhandlungsfähigkeit bedeutet in dieser Hinsicht, dass die öffentlichen Akteure ihren für die privaten Akteure wertvollen Beitrag zu leisten imstande sind, der darin besteht, Grossprojekte und oppositionelle Kritik zu vermitteln und Projektgemeinschaften vor zu hohen Legitimationsanforderungen der städtischen Öffentlichkeit zu schützen.

### Die Spiele in Grossprojekten

Grossprojekte, dies kann an dieser Stelle festgehalten werden, bewegen sich in der traditionellen Logik des quantitativen Städtewachstums, auch wenn die qualitative Tertiarisierung anvisiert ist. Sie generieren *Wachstumskoalitionen* (Tabelle 11 fasst die Interessen, Strategien und handlungslegitimierenden Positionen der Akteure der Projektgemeinschaft zusammen). Erst eine allen Akteuren gemeinsame Wachstumsorientierung erzeugt die Motivation, welche die verschiedenen Interessen verhandlungsfähig und verhandlungsbereit macht. Diese Wachstumsorientierung sprengt die traditionellen Grenzen der Stadt als politische Gemeinde. Grossprojekte erfüllen Funktionen in der weitergehenden "eigentlichen" Stadt.

Wachstumsorientierung und funktionale Stadt drücken sich in Grossprojekten in der Bedingung aus, dass aussergewöhnlich grosse Investitionen getätigt werden müssen. Investitionen, die, um rentabel zu sein, ein



grösseres Territorium als die Stadt anvisieren und die von rein lokal orientierten Wirtschaftsakteuren oder vom lokalen Staat allein aus finanziellen Gründen nicht getätigt werden können. Die ökonomisch bedingte Höhe solcher Investitionen im funktionalen Stadtbezug der internationalen Metropolenkonkurrenz mobilisiert Grossinvestoren, welche die entsprechende Verlustrisiken tragen können. Der *Investitionsdruck* auf diese Grossinvestoren begünstigt Grossprojekte, weil sich in ihnen die verschiedenen sektoralen Interessen aufaddieren lassen. Dieses Aufaddieren von Nutzungsinteressen wird durch die Dominanz einer Rationalität des Tausches zwischen den Akteuren ermöglicht. Umgekehrt fördert Stadtentwicklungspolitik als Verteilungspolitik mit ihrem zentralen Prinzip des Interessenaustausches Grossprojekte, weil die Aufaddierung von Interessen und entsprechenden Nutzungen Konflikte zwischen den Interessen minimieren.

**Tabelle 11: Interessen, Strategien und handlungslegitimierende Positionen der Akteure der Projektgemeinschaft**

<div> <div>Akteure</div> <div>Interessen und Strategien</div> </div>		Privater Investor	Lokaler Staat
Interesse		Investitionsinteresse	Interesse an Projektfähigkeit
Strategie		Kontrolle der Ungewissheit über Beteiligung des Staates	Minimalisierung des Staates über Verlagerung zur Wirtschaft
Handlungslegitimierende Position	Florenz	Grossprojekte als Lösung urbanistischer Probleme	Grossprojekte als Chance für die Stadt (Sachzwang)
	Wien	Grossprojekte als Beitrag zur Ost-West-Problematik	Grossprojekt als Trägerrakete
	Zürich	Grossprojekte als Normalität der entgrenzten Stadt	Grossprojekt als identitätsstiftende Interventionen

Die Investitionen in Grossprojekten übersteigen jedoch auch die gängige Investitionspraxis von Grossinvestoren (wie im Auschnitt aus dem Interview mit dem Florentiner Investor auf Seite 226 ausgeführt wird). Der Unternehmer muss sich deshalb über eine entsprechend angemessene Wachstumsorientierung der Stadtentwicklungspolitik absichern. So kommen die Investitionen erst über eine Beteiligung des lokalen Staates zustande, der minimale Garantien für die Profitabilität von Grossprojekten zusichern muss. Diese minimale oder liberale Intervention des lokalen Staates soll die Rahmenbedingungen eines günstigen Investitionsklimas schaffen.

Doch führt die Intervention auch dazu, dass im Austauschprozess von Sicherheiten gegen Investitionen zur Risikoverminderung vom privaten Investor erwartet wird, legitimationsstiftende Massnahmen, wie den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, den Einbezug von Wohnanteilen oder die Schaffung von Kulturzentren im Projekt zu berücksichtigen. Diese Zusatzinvestitionen führen zu veränderten Rentabilitätsrechnungen und, wie in Zürich und Florenz zu beobachten war, zu Wachstumsspiralen in der Projektplanung, die sich in erhöhtem Bauvolumen oder erhöhten Ausnutzungsziffern manifestieren. Die Integration des Staates in diese Projekte kann seinerseits Projektvergrösserungen der Unternehmer zur Folge haben, welche die Rentabilität wiederherstellen müssen. In der Dominanz dieser Tauschlogik sind Grossprojekte eine Funktion der Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, wie ein Beamter in Zürich kritisch beschreibt:

Man hat ein Projekt, das massstäblich noch tragbar ist. Dann beginnt man zu rechnen. Dann sagt man, ja, das ist ja wahnsinnig, das kostet viel zuviel. Bis wir die Tragkonstruktion, die wir brauchen, amortisiert haben, da muss man noch einmal. Dann geht man hin und plant noch eine Runde drauf. Dann kostet das Zusatzvolumen, das ist auch nicht gratis, weil es wiederum unter relativ schwierigen Bedingungen gebaut werden muss. Dann sagt man, die Rechnung stimmt immer noch nicht. Und es wird auch politisch schwierig, also müssen wir auch noch Wohnungen haben, damit es dann der Gemeinderat frisst, machen wir lieber auch noch Wohnungen. Dann stellt sich heraus, was auch keinen Menschen verwundern kann, dass diese Wohnungen natürlich enorm teuer werden, dass sie nicht gehen können, preislich, über den Geleisedächern. Dann sagt man, also dann müssen wir noch einen Zacken zulegen und dann hat sich das ständig wie eine Spirale hinaufgeschaukelt, ist volumenmässig und so weiter immer mehr geworden.

Dabei stellt sich die Frage, ob die Interventionen der öffentlichen Akteure noch einem öffentlichen Interesse entspricht. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Dominanz der Tauschlogik in wachstumsorientierten Projektgemeinschaften öffentliche Interessen den tauschförmigen, privaten Interessen strukturell annähert<sup>164</sup>. Das zeigt sich einerseits daran, dass Grossprojekte nur einen technischen Umgang mit der Stadtplanung favorisieren, aber keine grundsätzlichen Probleme der Stadtentwicklung lösen können. Es äussert sich zudem in einer generellen Krise der öffentlichen Interessen in den blockierten politischen Systemen der drei Städte, was ein Wirtschaftsvertreter in Zürich in einer Interviewstelle hervorhebt:

B: Also, die gesetzliche Rahmenordnung führt natürlich schon zu Mehrheiten im Parlament oder in der Exekutive, denn es muss ja mal entschieden werden und auch eine Stimme mehr ist eine Mehrheit, aber ein bisschen bedenklich kann einen stimmen, die Zürich Zeitung hat nach der Abstimmung einen Artikel publiziert mit dem Titel, wer schützt die Mehrheit, also dass die Mehrheiten zwar entstehen, aber die Durchsetzung des Mehrheitsentscheides, die Akzeptanz, um das schöne Wort auch einmal zu gebrauchen, die Akzeptanz von diesen Mehrheitsentscheiden, die wird immer wieder infrage gestellt, und das äussert sich meiner Meinung auch zum Beispiel darin, dass wir Rechtsnormen setzen, die mit Mühe durchsetzbar sind, was zum Teil an den Behörden liegen mag, zum Teil aber auch am Bürger, der die Tatsachen zwar kennt, aber sich nicht entsprechend verhält. Das ist vielleicht etwas Ähnliches, wie ich vorher gesagt habe, dass das Verhalten des Bürgers eben, auch wenn der Entscheid schon gefallen ist, sehr wesentlich ist, auch um nachher diesen Entscheid noch zu tragen.

---

<sup>164</sup>Oder wie Meyer ausführt: "Die über das neue Akkumulationsregime vermittelte regionale Konkurrenz auf internationaler Ebene herrscht den Lokalstaaten überall eine aktive Koordinations- und Steuerungsleistung auf, die nur in flexibler Zusammenarbeit mit den die jeweiligen lokalen Interessen repräsentierenden Gremien zu erbringen ist. Für die konkrete Ausgestaltung dieses "städtischen Managements" sind natürlich die jeweiligen lokalen Problemlagen entscheidend"(Meyer 1991: 42).

An einer späteren Stelle fährt er fort:

B: Ja, also ich komme nicht um den Eindruck herum, dass die Bevölkerung in dieser Stadt sich gar nicht mit Stadtentwicklungsfragen auseinandersetzt. Ich vermute, wenn ich da den Löwenplatz runter gehe und jemanden frage, was gefällt ihnen, was nicht in dieser Stadt, sagen sie mir die drei grössten Probleme in dieser Stadt. Dann kommt ganz sicher Verkehr heraus, und vielleicht noch Drogen, und Visionen, wie das weitergehen soll, jetzt zum Beispiel über die Wirtschaftskraft, die Auswirkung von Zürich auf Solothurn, da bin ich überzeugt, für die Mehrheit da in der Stadt ist das kein Thema, nie damit befasst. Und wenn diese Polarisierung halt gleich eine Tatsache ist, dann sind es unter Umständen relativ kleine Gruppierungen, die übers Parlament, die in der Lage sind, das auf dieser Ebene, weil sie ja darin sind, in die politischen Institutionen zu einem Thema zu machen, aber der Bürger.

In der Analyse der privaten Projektmanager gibt es nur noch Partikularinteressen und "relativ kleine Gruppierungen", die sich durchsetzen können. Diese Analyse der Krise der Repräsentanz glaubt nicht mehr an die Möglichkeit der Bildung öffentlicher Interessen. Zentrales Element dieser Analyse ist die Infragestellung der Bürgerkompetenz.

Das deutet darauf hin, dass in der Analyse der Investoren zur Krise des öffentlichen Interesses, die Beteiligung des Staates in Projektgemeinschaften nicht als Integrationsversuch öffentlicher Interessen gewertet wird. Aus ihrer Sicht verfolgt der lokale Staat verfolgt in erster Linie ökonomische Interessen. Erst in zweiter Linie stellt die Integration öffentlicher Akteure eine Strategie der instrumentellen Legitimationsbeschaffung dar. Dadurch wird die Repräsentation öffentlicher Interessen durch öffentliche Akteure zur ideologisch verwertbaren Fiktion.

Auf diese Krise des öffentlichen Interesses reagieren neue Akteure. Deren Opposition signalisiert die systematischen Grenzen von Projektgemeinschaften und deren Prinzip der Dominanz einer Tauschlogik, wenn Stadtentwicklung allein als Verteilungspolitik betrieben wird. Neue Akteure thematisieren die Ökologisierung der Stadtentwicklungspolitik. Die Entwicklung der Stadt repräsentiert vermehrt die Problematik der *Risikogesellschaft*. Grossprojekte gewinnen einen Symbolcharakter für die Negation dieser Problematik in der Logik von Projektgemeinschaften. Die Stadt als Ort der Transformation der Gesellschaft zur Risikogesellschaft bündelt in der Opposition gegen Grossprojekte die Konfliktvielfalt dieser Transformation. Die Bündelung dieser Konfliktvielfalt wird durch die Vielfalt sozialer Bewegungen und kultureller Strömungen getragen und zielt auf die Rehabilitation von Urbanität als Medium dieser Konfliktvielfalt (vgl. Wolf 1990).

Vor dem Hintergrund der Entwicklung eines nicht nur autonomen, sondern auch querliegenden urbanistischen Diskurses, der den Schutz urbaner Lebenswelten vor dem ökonomischen "Verödungsprozess der Stadt" in den Mittelpunkt stellt, zeigt sich eine Spielstrategie der Opposition. Diese Strategie besteht zum einen darin, sich an der Herstellung der Verhandlungsfähigkeit der öffentlichen Akteure politisch zu beteiligen, zum anderen sich aber nicht in das "professionelle" Konfliktmanagement von Projektgemeinschaften einzulassen, wenn deren Dominanz einer Tauschlogik zwischen öffentlichen und privaten Akteuren den von der Opposition interpretierten Schutz urbaner Lebenswelten nur kompensatorisch und am Rande in private Grossprojekte integrieren kann.

Private Grossprojekte bleiben für die Opposition technokratische Interventionen, die eben nicht der Rationalität urbaner Lebenswelten entsprechen, sondern funktionale Systembezüge des Legitimationsdrucks der öffentlichen Akteure und des Investitionsdrucks sektoraler ökonomischer Interessen der privaten Akteure koordinieren. Private Grossprojekte werden deshalb von der Opposition in der Öffentlichkeit als technokratische Interventionen so lange abgelehnt, wie deren Stadtbegriff des "funktionalen Zentrums" sich antagonistisch zu einem Stadtbegriff von urbaner Lebenswelt verhält. Wenn die Projektgemeinschaften dieser urbanen Lebenswelt nur kompensatorisch über Formen einer inszenierten, an Grossprojekte angehängten Urbanität gerecht werden, erhöht sich der Widerstand gegen das Projekt. Dem grössten Mangel der Ergebnisse von Aushandlungen in solchen Projektgemeinschaften, der darin besteht, dass die politischen Anliegen urbaner Lebenswelten den Wirtschaftsinteressen untergeordnet werden, wird die Forderung nach einer günstigeren Tauschsituation entgegengestellt, die öffentliche Interessen den privaten überordnet. Bei der Rede der Opposition, die den Verödungsprozess der Stadt durch Öffentlichkeit kontrollieren will, ist indessen die Defensive urbaner Lebenswelten in Rechnung zu stellen, deren Fähigkeit, öffentliche Interessen zu formulieren, im günstigen Fall einen entsprechenden Prozess in Gang setzen kann. Andernfalls werden neokonservative Positionen recht behalten, die, vor dem Hintergrund des Zerfalls städtischer Öffentlichkeit, der Opposition eine solche Fähigkeit nicht mehr zutrauen, Öffentlichkeit mit "Angstrauschen" einer desintegrierten Gesellschaft indentifizieren und sich darauf beschränken, die gewünschte Urbanität architektonisch und kulturell als "positives Stadterlebnis" zu insze-

nieren.

Die neuen sozialen Bewegungen und die Neokonservativen haben in der heute beobachtbaren Rehabilitation von Urbanität als Idee gemeinsam, dass die Stadt in der Transformation zur Risikogesellschaft ein zentraler Ort ist und gerettet werden soll. Doch welche Stadt ist gemeint? Was haben die folgenden zwei Konzepte der Stadt gemeinsam?

B: Jetzt müssen Sie aufpassen. Das Bundesgesetz für Raumplanung geht ja primär von den Landesteilen aus, nicht von den Städten, richtigerweise, denn funktional gesehen ist die Schweiz eine Region. Wir sind eine mittelgrosse Region im Kontinent. Die Schweiz ist eine Stadt, Zürich ist ein Stadtquartier. Der Arbeitsmarkt von Zürich ist sowieso viel zu klein. Und die Bahn 2000 ist das Tram der Stadt Schweiz. Das ist eine Realität. Alles andere ist eine Fiktion.

Und:

B: Ich kann das mit einem Schlagwort sagen: Wasserkopfentwicklung. Das heisst in der Stadt Zürich werden immer mehr Funktionen, Menschen in das, in das, sagen wir mal, in das kleine Zentrum hineingepfercht... Das gibt Probleme... Wir merken's aber auch in einer anderen etwas was mir sehr Angst macht, Entwicklung zu Monokulturen... Wir sehen, ich sehe diese Monokulturentwicklung, dass ich also am Briefstapel, den ich auf dem Pult habe, wo kleine Gewerbler, Privatschulen, kleine Sportschulen, ein Behindertenzentrum, ein was weiss ich, all das, was Urbanität ausmacht, die Vielfältigkeit, das Kuriose, das was nicht, Nischen, das wird immer mehr vertrieben, weil es viel Geld hat. Wenn man viel Geld hat, will man es ja investieren, man investiert es möglichst im Zentrum.

Die Formeln "die Schweiz ist eine Stadt" und die "Stadt der Nischen" stehen sich unvermittelt gegenüber.



Die Existenz dieser zwei Konzepte von Stadt sind Ausdruck davon, dass Stadtentwicklungspolitik als Verteilungspolitik unvereinbare Gegensätze produziert. Vor diesem Hintergrund muss der lokale Staat seine Handlungsfähigkeit, die er über Minimalstaatsstrategien in der Stadtentwicklungspolitik gewinnen möchte, überprüfen. Die liberale Form der minimalen Intervention des lokalen Staates, die in den drei Beispielen beobachtet werden konnte, konserviert nur die bisher dominante Verteilungslogik in Grossprojekten. Ein Ausweg könnte die Demokratisierung von Projektgemeinschaften darstellen. Öffentliche Interessen müssten von neuem unter Beteiligung der neuen Akteure entwickelt werden und als Ziele in Grossprojekte integriert werden. Die praktische Umsetzung solcher Interessen hätte zur Bedingung, dass die lokal-spezifischen Strukturen der politischen Systeme (Neokorporatismus, Klientelismus und Wirtschaftsliberalismus) zu *Politiknetzwerken* entwickelt werden. In diesem Prozess wäre der Stellenwert der lokalen demokratischen Institutionen zu untersuchen.

### **3. Schlussfolgerungen zu Demokratie und Komplexität: Legitimationsprobleme in der politischen Organisation der Stadtentwicklung über Grossprojekte**

Bisher wurde angeführt, dass der lokale Staat der dreifachen Herausforderung des Autonomieverlusts gegenüber den übergeordneten Ebenen des politischen Systems, des Effizienzdrucks gegenüber der Wirtschaft, die auf lokaler Ebene ihre Tertiarisierung vorantreibt, und des Legitimationsdrucks gegenüber einer von Desintegration und kultureller Pluralisierung gefährdeten und herausgeforderten urbanen Gesellschaft mit Minimalstaatsstrategien begegnet. In den untersuchten drei Grossstädten wird dieser Problemhorizont, dessen Bearbeitung durch die lokale Politik massgeblich von der internationalen Metropolenkonkurrenz strukturiert ist, vor allem vom Modernisierungsdruck der Wirtschaft geprägt. Städte werden in dem Ausmass von diesem Problem überfordert, wie sich aufgrund der nicht getroffenen Entscheidungen auf nationaler und föderaler staatlicher Ebene der Problemdruck auf die lokale Ebene verlagert, während die lokale Problembearbeitungsfähigkeit nicht zunimmt. Das in der Folge gesteigerte Konfliktpotential auf lokaler Ebene spitzt sich als zunehmender Gegensatz zwischen wirtschaftlicher Prosperität und der Realisierung sozialintegrativer Werte im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung zu.

Als Resultat dieses Autonomieverlustes gegenüber föderalen staatlichen Ebenen und des gesteigerten Konfliktpotentials auf lokaler Ebene erscheint den lokalen Regierungen die Durchsetzung der Verwertungsinteressen der

Wirtschaft als einzige Möglichkeit, wieder handlungsfähig zu werden. Die lokale Regierung, deren Abhängigkeit von privaten Investoren in der Stadtentwicklung infolge des eigenen Mangels an Ressourcen und an Problemlösungskompetenzen zugenommen hat, privilegiert die wirtschaftlichen Interessen. Sozialintegrative Werte geraten dadurch ins Hintertreffen und fliessen einzig über neokonservative Strategien des Krisenmanagement in die Grossprojekte ein (vgl. Vogel/ Swanson 1989).

Mit dieser Problemkonstellation wird eine erste Richtung der lokalen Politik festgehalten. Es ist die Politik mit der Grenze zwischen dem lokalen politischen System und dem lokal ausdifferenzierten Subsystem des überregional aufgespannten Wirtschaftssystems. Das Krisenmanagement der achtziger Jahre stellt die Politik mit dieser Grenze zwischen den beiden Systemen an die erste Stelle. Die zugleich als Bedingung dieser Politik, aber auch als deren Folge zunehmenden Legitimationsprobleme reproduzieren sich in Formen der politischen Polarisierung, die in entsprechenden Konflikten der Stadtentwicklungspolitik durch Grossprojekte die urbane Gesellschaft in Lager spaltet, die das Mehrheitsprinzip in Wahlen und Abstimmungen infrage stellen. Die Stadt als politische Gemeinschaft (polis) gerät dadurch in dem Ausmass in eine Krise, wie sich das öffentliche Interesse infolge der kulturellen Pluralisierung der urbanen Gesellschaft nicht mehr überzeugend bestimmen lässt und wie es dem lokalen Staat nicht mehr gelingt, das öffentliche Interesse zu repräsentieren. Die Lager bleiben in Konflikten in der Logik von Nullsummenspielen gefangen. Der lokale Staat bekundet Schwierigkeiten, die Interessengegensätze partiell zu integrieren. Statt Stadtentwicklungsprobleme und -perspektiven in ihrer Gesamtheit verbindlich zu beurteilen und in Projekte des Interessenaus-

tausches gegenüber den privaten Investoren umzusetzen, greift der lokale Staat in seiner geschwächten Konfliktregelungskompetenz und -leistung auf illusorische Gemeinschaftsbezüge zurück. Minimalstaatsstrategien signalisieren ihre Grenzen in Reformperspektiven, welche die Transparenz der Stadtentwicklungspolitik durch eine "offene Informationspolitik" und kohärentes Handeln durch eine "geschlossene Regierung" herstellen wollen. Beides gelingt nicht.

Das untersuchte Management von Konflikten und Legitimationsproblemen des lokalen Staates kann als Politik mit einer zweiten Grenze zwischen dem lokalen politischen System und der urbanen Gesellschaft interpretiert werden. Aufgrund seiner Repräsentationsprobleme kann der lokale Staat seine Funktion, die zunehmende Differenzierung zwischen der entgrenzten Wirtschaftsstadt und der urbanen Gesellschaft zu steuern und zu legitimieren, nicht mehr wahrnehmen. Die urbane Transformation entbehrt einer umfassenden Orientierung. Die "Stadt" ist als handlungsleitender Begriff abhanden gekommen<sup>165</sup>. Im Vakuum eines politischen Begriffs von Stadt stehen sich Hilfskonstrukte wie "städtische Lebensqualität" oder "Vielfalt" und eine ökonomische Semantik antagonistisch gegenüber. In der Argumentation der privaten Investoren und Planer kann der Verlust der urbanen Gemeinschaft und urbaner Handlungsfähigkeit (vermittelt durch einen Stadtbegriff) über punktuell inszenierte Bilder von "Urbanität" mit beliebigen Identifikationsmöglichkeiten *kompensiert* werden<sup>166</sup>. Diese Inszenierung lokaler Identität führt indessen nicht zur

---

<sup>165</sup>Gottdiener (1987: 7ff) beschreibt dieses Phänomen als "decline of political culture" in der Grosstadt.

<sup>166</sup>Homuth 1987 hat für diese kompensatorische Politik den Begriff "Identitätspolitik"

Stadt als Gemeinschaft und als tragfähiges Terrain des politischen Handelns. Sie kann insofern nicht darüber hinwegtäuschen, dass der lokale Staat seine Funktion der politischen Steuerung der urbanen Transformation nicht wahrnimmt. Der instrumentelle Umgang mit Urbanität berücksichtigt in keinerlei Weise die Anliegen der an Urbanität orientierten städtischen Opposition. Projekte, die Wirtschaft und städtische Gemeinschaft integrieren, fehlen. Im Gegenteil: Der Bürger wird dazu aufgerufen, sich in Abstimmungen und Wahlen für oder gegen die Wirtschaft, für oder gegen eine Stadtkultur auszusprechen (vgl. Hirsch/Roth 1987).

Dieser kompensatorische Umgang des lokalen Staates mit der Differenzierung zwischen dem Wirtschaftssystem und der urbanen Gesellschaft kann als Politik mit der dritten Grenze bezeichnet werden.

Das Krisenmanagement der achtziger Jahre ordnet diese drei Bezüge der lokalen Politik hierarchisch, gemäss der vom lokalen Staat angenommenen Dringlichkeit der jeweiligen Probleme, die an diesen drei Grenzen erscheinen. Minimalstaatsstrategien in der Form von Projektgemeinschaften bei Grossprojekten stehen im Spannungsfeld dieser drei Grenzbezüge. Als Orte der Herstellung kollektiven Handelns stellen die Projektgemeinschaften in erster Linie Problemlösungen für die Vermittlung zwischen dem Wirtschaftssystem und dem lokalen politischen System dar. Sie privilegieren also die Bearbeitung der genannten ersten Grenze. Nachgeordnet werden Legitimationsprobleme an der

---

geprägt.

zweiten Grenze und Orientierungsprobleme an der dritten Grenze, die über Formen der Instrumentalisierung lokaler partizipativer Verfahren und über Formen der kompensatorischen Inszenierung von Identität der urbanen Gesellschaft dann mitberücksichtigt werden, wenn kurzfristig auftretende Krisen es notwendig erscheinen lassen.

Dieser dreifache Grenzbezug von Minimalstaatsstrategien ist auch der strukturelle Problembezug der Projektgemeinschaften. Im Hinblick auf das Problemlösungspotential von Minimalstaatsstrategien in der Form von Projektgemeinschaften soll zunächst nochmals an deren wesentliche Bestimmungsmerkmale und Entstehungsgründe erinnert werden:

- Aus der Sicht des ökonomischen Systems bieten sich angesichts der politischen Fragmentierung in Partikularinteressen und der Krise des blockierten lokalen politischen Systems, öffentliche Interessen glaubhaft und effektiv entwickeln zu können, nur noch Grossprojekte an, die allein temporäre Koalitionen, das heisst kollektives Handeln, in der Stadtentwicklungspolitik ermöglichen.
- Zugleich können in Projektgemeinschaften die zwei zentralen Nachteile des lokalen politischen Systems für die Interessen der Wirtschaft, nämlich die zu hohe Konfliktintensität öffentlicher Politik und die Blockierung durch bürokratische Kontrollsysteme öffentlicher Verwaltungen, vermieden werden.

Die Zentralität des ersten Grenzbezugs in Projektgemeinschaften drückt sich darin aus, dass das politische System einen Ausweg aus seiner Blockierung über Formen von Privatisierung und Deregulierung findet und damit den wirtschaftlichen Interessen einen exklusiven Zugang zu minimalen politischen Organisationsleistungen erschliesst, die in erster Linie für die Interessen der Unternehmer notwendig sind. An dieser

Grenze zwischen Politik und Wirtschaft wirkt die Dominanz einer gemeinsamen Wachstumsorientierung bei öffentlichen und privaten Akteuren integrierend. Die "Professionalität" des Konfliktmanagements bei privaten Grossprojekten durch Projektgemeinschaften ist letztlich Ausdruck der strukturellen Nichtlegitimierbarkeit des internationalen Transformationsdrucks der Wirtschaft auf kommunaler Ebene, dem sich indessen die öffentlichen Akteure nicht entziehen können. Grossprojekte werden von diesen als nicht zu verpassende Chancen interpretiert. Es entspricht der Zentralität dieses systemvermittelnden politischen Grenzbezugs, dass die als zentral bewerteten Ressourcendefizite der öffentlichen Akteure primär ein Abhängigkeitsverhältnis zu den privaten Investoren entstehen lassen. So fällt auf, dass ein Mangel an Zeit, Finanzen und Legitimation spezifische Verhandlungszwänge für die öffentlichen Akteure und ein, in bezug auf Handlungsfähigkeit, hoch bewertetes Tauschverhältnis mit privaten Investoren hat entstehen lassen. Die genauere Analyse dieses Tauschverhältnisses zeigt verschiedene Strukturen des Verhandlungszwangs für beide Seiten. So sind exit-Optionen aus strukturellen Gründen zugunsten der privaten Investoren ungleich verteilt. So steht der Krise der öffentlichen Interessen die "Normalität" der partikularen wirtschaftlichen Interessen gegenüber. Dieser Normalität privater Interessen entsprechen normale Ausweichmöglichkeiten des Investitionsdrucks, während private Grossprojekte für den Legitimationsdruck der öffentlichen Akteure eine Handlungslücke füllen, die allein aus eigener Initiative nicht ausgefüllt werden kann. Und schliesslich entspricht dem Zwang für öffentliche Akteure, ihre Planung "projektfähig" zu machen, kein solcher Zwang für private Akteure, sich an

Planung zu beteiligen.

Vielmehr bleibt es dem Geschick der öffentlichen Akteure überlassen, einen solchen Zwang erst noch über Prozesse des selektiven Einbezugs der Öffentlichkeit herzustellen. Dem Dilemma öffentlicher Akteure, zum Zweck der Herstellung von eigener Verhandlungsfähigkeit, wenn auch selektiv, dialogische Strukturen der Öffentlichkeit einbeziehen zu müssen und damit eigene Verhandlungspositionen dauernd zu gefährden, steht die ökonomische Handlungsrationaltät privater Investoren gegenüber, die sich nicht organisationsintern legitimieren muss und damit konstante Verhandlungspositionen bewahren kann. Dieser im Rahmen der Zwecke des Managements der Vermittlung zwischen Wirtschaftssystem und politischem System nur selektiv zugelassene Bezug auf Öffentlichkeit kennzeichnet Minimalstaatsstrategien in ihrem instrumentellen Umgang mit der Herstellung öffentlicher Interessen<sup>167</sup>. Als unverzichtbare Handlungsressource der öffentlichen Akteure dienen selektive Beteiligungsangebote zwar der Legitimation von privaten Grossprojekten; sie reproduzieren aber nur unter verschiedenen Gesichtspunkten stets von neuem die Repräsentationsprobleme des lokalen Staates. Legitimation verlagert sich entweder auf symbolisch überhöhte Ebenen, um diesen Problemen auszuweichen. Oder Legitimation wird von privater Seite mit dem Hinweis auf die Bedeutung des überlokalen funktionalen Systembezugs von Grossprojekten als Anspruch abgewiesen. Die Repräsentationsprobleme des lokalen Staates werden vor dem Hintergrund deutlich, dass private Akteure für den Fall, dass ihre öffentlichen Mitspie-

---

<sup>167</sup>Nelles 1983 beschreibt solche (und andere) Instrumentalisierungsstrategien von Partizipation.



ler die Handlungsressource Legitimation nicht ausreichend herstellen können, die Stadt als politische Gemeinschaft mit dem Hinweis zu instrumentalisieren bereit sind, dass deren Legitimationsanspruch zur Ideologie geworden sei.

Der urbanistische Diskurs, der zunächst für die Realisierung privater Grossprojekte durch die Formulierung eines beliebigen, aber bestimmten Gesamtinteresses, das lokale politische System mit der urbanen Gesellschaft vermitteln und insofern Repräsentationsfunktionen übernehmen soll, wird in der Folge seines Scheiterns fragmentiert und dessen Versatzstücke werden zur Propaganda in direktdemokratischen Verfahren zusammengesetzt. Begleitet wird das Gelingen oder Scheitern eines für die Stabilisierung von Tauschsituationen zwischen den Systemen von Politik und Wirtschaft formulierten urbanistischen Gesamtinteresses von einer Strategie der Konfliktvermeidung in und durch Projektgemeinschaften. Der Rückzug in öffentlichkeitsabgeschirmte Gremien, Stillhalteabkommen zwischen Parteien in Form von parlamentarisch hergestellten Grossen Koalitionen, die Versachlichung von Konflikten über "Professionalität" und gemeinsame Wachstumsorientierungen und der instrumentell-strategische Umgang mit der Opposition und der Öffentlichkeit dienen dem Zweck einer effizienten Konfliktorganisation und der Verminderung von Legitimationskosten.

Dieser politische Umgang von Projektgemeinschaften, mit Minimalstaatsstrategien die - zweite - Grenze zwischen dem politischen System und den Lebenswelten der urbanen Gesellschaft, der Vermittlung zwischen wirt-

schaftlichem und politischem System unterzuordnen, findet indessen sein kritisches Element in der Verhandlungsfähigkeit der öffentlichen Akteure. Denn Projektgemeinschaften benötigen nur soviel Legitimation, wie gebraucht wird, um partikulare Interessen privater Akteure durchzusetzen. Die Integration oppositioneller Kritik wird deshalb nur soweit vorgenommen, wie sie der Durchsetzung des partikularen Interesses der Projektgemeinschaft dienlich ist. Erwachsen dadurch zu hohe Kosten, ist die Projektgemeinschaft von der Aufkündigung der Zusammenarbeit von seiten der privaten Akteure bedroht. Deshalb pendelt sich eine minimale Integration von Kritik ein, die jedoch nicht ausreicht, um die herrschende Politik der Systemvermittlung durch Minimalstaatsstrategien einer Politik der Vermittlung zwischen den Systemen und den pluralen Werten der urbanen Lebenswelten unterzuordnen. Es ist indessen durchaus möglich, dass diese minimale Integration je nach öffentlichen Druck variieren kann. Je grösser dieser Druck ist und je agiler öffentliche Akteure und Opposition zusammen handeln, desto grösser sind die Chancen der öffentlichen Akteure, ihre Positionen gegenüber den privaten Investoren so zu steigern, dass öffentliche Interessen in die Interessenstruktur der Projektgemeinschaft einfliessen.

Zum politischen Umgang von Projektgemeinschaften mit der dritten Grenze zwischen dem sich entgrenzenden Wirtschaftssystem und den Lebenswelten der urbanen Gesellschaft kann festgestellt werden, dass der vor dem Hintergrund des strukturellen Problemzusammenhangs lokaler Politik abhanden gekommene Begriff von Stadt als praktischer Begriff einer in der urbanen Gesellschaft verankerten kollektiven Handlungsfähigkeit

nicht über den Horizont eines relativ kurzfristigen Krisenmanagements hinaus gewonnen wird. So wird in Florenz die Sicht auf die Stadt durch die Sicht auf Grossprojekte verkürzt. Im operativen Konzept einer <urbanen Transformation durch Grossprojekte> ist die stadtentwicklungspolitische Gesamtsicht in der Analyse und der Problemwahrnehmung vorstrukturiert durch die Projektlogik. In Wien wird die Sicht auf die Stadt in den mitteleuropäischen Raum hinein erweitert und verliert den konkreten Bezug zur urbanen Gesellschaft. Der Diskurs der Planer um deren Projektfähigkeit ist primär im Hinblick auf ein technisches Interesse inspiriert, die infrastrukturelle Ausstattung einer Metropole in Mitteleuropa aufzubauen. In Zürich wird eine Gesamtsicht erst allmählich überhaupt wieder konstruiert, ist aber überlagert durch die agglomerationsweite Fragmentierung des sozialen Raums und durch die Krise der Gemeinde als politischer Raum. Das Wirtschaftssystem hat sich emanzipiert von der Stadt und durchdringt sie zugleich. Gegen die Besetzung des Raums interveniert die Opposition von Grossprojekten. Ihre Sicht auf die Stadt ist geprägt von der ökologischen, sozialen und politischen Krise des urbanen Alltags, der als sozial vermischter Lebensraum und als Ausdruck kultureller Vielfalt von Lebensformen interpretiert wird. Diese Sicht entspricht primär einer kommunikativen Handlungsrationalität, die im Sinne einer heterogenen Vielzahl handlungsleitender Utopien, die Stadt als Ort demokratischer Lernprozesse erträumt. Darauf antworten legitimatorische Kompensationsstrategien, die Minimalstaatsstrategien mit symbolischen Ausweichmanövern in Form von architektonischer Gestaltung von Projekten und in der Inszenierung eines "positiven Stadterlebnis" begleiten. Die entsprechenden Bilder von Urbanität, die jede

beliebige Entwicklung der Stadt legitimieren sollen, erlauben punktuelle Identifikationen sozialer Gruppen mit dem fragmentierten Raum der Stadt, die ihren Ort als Lebensraum verliert und zum Ort funktionaler Systemzusammenhänge reduziert wird.

Die Minimalstaatsstrategien in den drei Städten sind Ausdruck des Krisenmanagements zwischen dem ökonomischen und politischen System. Die Vermittlung zwischen diesen Systemen und der urbanen Gesellschaft ist von einer Repräsentationskrise des lokalen Staates und des Stadtbegriffs geprägt, der sich aus der Pluralisierung kultureller Orientierungen entwickeln könnte. Die Zentralität einer Politik der Systemvermittlung, die sich zur Repräsentationskrise und zur Unübersichtlichkeit kultureller Orientierungen instrumentell-strategisch verhält, findet ihren Ausdruck in einer Politik des Tausches von Interessen zwischen den Systemen. Diese Politik des Tausches reproduziert lokal-spezifische Regelstrukturtypen des Klientelismus in Florenz, des Neokorporatismus in Wien und der wirtschaftsliberalen Entkoppelung von Staat und Wirtschaft in Zürich. Die parlamentarischen und direkt-demokratischen Verfahren der politischen Willensbildung unterstützen diesen, in allen drei Städten dominanten Typ von Minimalstaatsstrategien als Politik des Tausches und der Systemvermittlung. Indessen sind in dieser Politik an den drei genannten Grenzen Risiken sichtbar, die nicht im Rahmen einer Logik des politischen Tausches und der entsprechenden Verteilungspolitik zu bewältigen sind, sondern Stadtentwicklungspolitik zu einem Bereich der Risikogesellschaft werden lässt<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup>Zur Rekonstruktion der Spezifität heutiger Risiken vgl. Bonß 1991.

An der ersten Grenze kann das Risiko eines zunehmenden Verlustes der lokalen Autonomie gegenüber übergeordneten föderalen Ebenen erkannt werden. Damit besteht die Gefahr einer zunehmenden Zentralisierung politischer Macht.

An der zweiten Grenze besteht das Risiko einer Verschärfung der Repräsentationsprobleme, das heisst, einer tiefgehenden Entkoppelung zwischen lokalem Staat und urbaner Gesellschaft. Sollte sich Stadtentwicklungspolitik in den alten Formen fortsetzen, könnte ihr die Bürgerschaft abhanden kommen.

An der dritten Grenze drängt sich das Szenarium einer Verödung städtischer Kultur auf. Die Pluralisierung kultureller Orientierungen könnte dann zunehmend von einer Fragmentierung sozialer Konflikte begleitet werden. Die Sozialintegration der urbanen Gesellschaft wäre damit infrage gestellt und hätte möglicherweise zur Folge, dass der ökologische Umgang mit natürlichen Umweltressourcen aufgrund der Defizite sozialintegrativ bedingter Selbstbeschränkungskräfte verhindert wird, beziehungsweise nur technokratisch kompensiert werden kann.

Eine Umkehr der Entwicklungen, die heute in Richtung einer Zentralisierung politischer Macht, einer Erosion der Bürgerkompetenz und der Bürgerrolle und einer verstärkten sozialen Desintegration geht, würde gesellschaftliche Lernprozesse im Lernfeld Stadt erfordern. Ein allein technokratisch inspiriertes Management dieser Risiken stösst dort an Grenzen, wo deren Bewältigung durch individuelle und kollektive Kräfte

der Selbstbindung und Selbstkontrolle effizienter und effektiver wäre (vgl. die zusammenfassende Tabelle 12).

**Tabelle 12: Staatliches Handeln und Grenzen der Integration**

Grenzen der Integration	Staatliche Handlungsfähigkeit		
	Herausforderungen staatlichen Handelns	Dominante staatliche Reaktion/ Strategie auf die Herausforderungen	Risiken des staatlichen Handelns
Grenze zwischen Politik und Wirtschaft	Metropolenkonkurrenz	Deregulation und Privatisierung	Autonomieverlust
Grenze zwischen Politik und urbaner Gesellschaft	Entgrenzte Stadt	Gemeinwohlrhetorik	Repräsentationsprobleme
Grenze des Mangements der Integration zwischen Wirtschaft und urbaner Gesellschaft	Funktionalisierte Stadt	Identitätspolitik	Verödung der städtischen Kultur

### Reformperspektiven: Demokratie und Komplexität

Die Frage nach der Vermittlung zwischen Demokratie und Komplexität knüpft aus der Sicht der Reform des lokalen politischen Systems an das Primat der Lebenswelt gegenüber dem System an. Demokratie kann als Verfahren des politischen Systems interpretiert werden, dass diesem Primat Rechnung trägt. Das liberale Demokratieverständnis, das Demokratie als Komplex formaler Regeln definiert, deren Befolgung kollektive Entscheidungen bei maximalem Konsens und minimaler Gewalt ermöglicht, abstrahiert gerade vom nötigen Grundkonsens, sich

über demokratische Verfahren zu einigen. Dieser, über Kriterien der sozialen Integration aufgebaute, gesellschaftliche Grundkonsens wird durch die neokonservativen Minimalstaatsstrategien aufgebrochen, sodass dadurch jene Kritik entsteht, die das Primat der Lebenswelt als Handlungsorientierung im politischen System hervorhebt. Es ist diese Verantwortung für den soziokulturellen Raum, die den Prozess der städtischen Desintegration über die Revitalisierung von Öffentlichkeiten bremsen will. Die sich in Städten entwickelnden Reformvisionen, die sich an den Werten von Urbanität und Lebbarkeit orientieren, thematisieren Demokratie in diesem Sinn in erster Linie zwar als Instrument, in zweiter Linie jedoch auch normativ als Errungenschaft der über den lebensweltlichen Grundkonsens integrierten modernen Gesellschaft.

Urbanität und Lebbarkeit als zentrale Werte der Lebenswelt sind keineswegs eindeutige Werte, im Gegenteil: Gerade die vielfältigen inhaltlichen Bestimmungen von Urbanität und Lebbarkeit sind Ausdruck der städtischen Gesellschaft. So sind auch grundsätzlich zwei Reformstrategien in allen drei untersuchten Städten erkennbar, die sich in unterschiedlicher Weise auf die Werte Urbanität und Lebbarkeit berufen und, entsprechend unterschiedlich, Demokratie entweder radikalisierten oder ihr Potential besser nutzen wollen. Es sind beides Reformwege, die sich gegen die Kolonialisierung der Lebenswelt durch systemische Imperative wenden.

Die radikale Kritik versucht, autonome Öffentlichkeiten zum Protest gegen die Bedrohung der Lebenswelt und zum Durchbrechen der Isolierung der Individuen zu mobilisieren, die allein jedoch den die Lebenswelt

bedrohenden Entmischungsprozess nicht aufhalten können. In dieser Kritik wird zwar das Primat der Lebenswelt hochgehalten, aber auch verabsolutiert, so dass eine Technikfeindschaft resultiert, die den grundlegenden Idealen der Urbanität und Lebbarkeit widerspricht. Denn Urbanität und Lebbarkeit schliessen nicht nur an Konzepte wie Nähe und Vertrautheit an, sondern auch an Distanz und Vertrauen als soziale Bestimmung von Kommunikation. Die in der radikalen Kritik vorhandene Forderung nach Entdifferenzierung auf Kosten des innovativen Potentials der Stadt unterläuft gerade die dialektische Spannung der urbanen Lebenskultur, sich sowohl auf sozialintegrative Elemente wie auf systemische Funktionsleistungen zu stützen (vgl. Windhoff-Héritier 1983).

Während die radikale Kritik in den drei Städten nicht relevant in die drei Entscheidungsprozesse um Grossprojekte eingreift, gelingt es der reformistischen Kritik, sich an der Projektdiskussion zu beteiligen. In Florenz wird von reformistischer Seite vor allem das Projekt der Fondiaria angegriffen, das im krassen Gegensatz zum neuen, reformistisch inspirierten Richtplan von Florenz steht. Die grundlegende Differenz besteht in der bei den privaten Planern und Investoren in Castello - aber auch in Novoli - vorherrschenden Projektphilosophie gegenüber der die gesamtstädtische Entwicklung einbeziehenden Reflexion im Richtplan und in der reformistischen Opposition. Während die Projektlogik von der Erwartung ausgeht, dass Grossprojekte positive Effekte als nicht kontrollierbare (und nicht zu kontrollierende) Emergenzen auf ihr Umfeld haben, versucht die reformistische Position, das Grossprojekt in eine



gesamstädtische Logik einzuordnen. Diese Logik entwickelt andere Vorgaben für die Überbauung in Castello und Novoli, die sowohl einer Rekonstruktion der Stadtentwicklung der letzten dreissig Jahre wie einer Bedürfnisabklärung in der Bevölkerung entspringen (vgl. dazu Losavio 1988).

Auch in Wien entwickelt sich eine zur Expo-Planung rekonstruktiv ausgerichtete, die Stadtgeschichte integrierende Realisierungsidee, die von der in den achtziger Jahren schleppend vorangetriebenen Stadtsanierung ausgeht. In diesem Vorschlag wird ein dezentrales Konzept vorgezogen, dass gesamstädtisch ausgleichende Wirkung haben sollte.

Die rekonstruktive Position findet sich auch in Zürich. Insbesondere das Alternativprojekt zum HB-Südwest von den beiden Architekten Botta und Snozzi entsteht in der Logik der Einordnung von Projekten in das gesamstädtische Gefüge. Die beiden Architekten kritisieren am zu realisierenden Projekt die zu starke Ausrichtung am Verwertungsinteresse. Die Dimensionen seien zu gross und es werde nicht versucht, das Stadtbild zu integrieren, sondern das Projekt "täuscht den Bewohnern Situationen vor, man belügt sie. Das sind architektonische Lügen, die gegen die Stadt sind" (Snozzi 1987: 48).

Die Planlogik hinter diesen Alternativvorschlägen geht von einer Neuorientierung aus, welche die Verbindung von Mikro- und Makroperspektive in der Rekonstruktion der Geschichte der Stadt vorsieht; die Fragestellung lautet dabei, wie die Stadt als sozialer Lebenszusammenhang

in die Planung integriert werden kann und wie zugleich finanzielle Mittel privater Investoren dieser Planung zugänglich gemacht werden können. Es sind Auswege, die bewusst auf die Partizipation der Bevölkerung setzen und Komplexitätszunahme auch als Zunahme menschlicher Projektfähigkeit interpretieren. Solche Neuorientierungen finden sich auch in neuen Planungskonzepten in den drei Städten.

Ein erster Versuch zu einer solchen Neuorientierung kann am Beispiel der Wiener Stadtteilplanung gesehen werden. Auf der Ebene der Bezirke soll die demokratische Beteiligung an der Planung verbessert werden. Bezirke erhalten das Recht, *Bezirksentwicklungspläne* in enger Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und mit der städtischen Verwaltung zu erstellen. Dies erlaubt der Stadtplanung Zugang zu jenem Gemeinsinn, der bei Bewohnern und Benützern der Bezirke vorhanden ist (vgl. Brunner 1982; Edlinger/ Potyka 1989), aber auch die Aufwertung des im politischen Systems schlecht vertretenen Interesses von einzelnen Stadtbewohnern (vgl. Ceresa et al. 1980: 313)<sup>169</sup>.

Bei einer über die Bezirke aufgebauten Stadtplanung besteht jedoch die Gefahr eines Verlustes an Weitsicht. Die wechselseitige Abhängigkeit gesamtstädtischer Prozesse und stadtteilspezifischer Probleme wird bei dieser Art von Planung zu wenig berücksichtigt. Dezentrale Selbstverwaltungseinheiten auf Stadtteilebene können kaum auf der Ebene der Gesamtstadt oder der Region Probleme in Angriff nehmen. Die Vorteile der Planung von unten - Bürgernähe und Dezentralisierung von Verwal-

---

<sup>169</sup>Vgl. allgemein zur Quartierplanung: Ulram 1980; Huber 1981; zur nötigen Integration von "Problemnähe, Problembetroffenheit und Problemwahrnehmung": Hesse 1986: 12.

tungsstrukturen - können nur sinnvoll genutzt werden, wenn eine in Wechselwirkung mit der Mikroplanung durchgeführte Makroplanung an Bedeutung gewinnt.

Ein zweiter Versuch, welcher der Krise der Makroplanung in den siebziger und achtziger Jahren begegnen will, ohne diese aufzugeben, ist im vorgeschlagenen neuen Stadtentwicklungsplan von Florenz zu sehen: Über eine starke institutionelle Verankerung und einen langen Prozess der Konsensfindung soll der neue Stadtentwicklungsplan von Florenz Planung prozesshaft organisieren. Im Gegensatz zu seinen rigiden und nicht durchsetzbaren Vorgängern konzentriert sich dieser Plan auf eine beschränkte Anzahl von Entwicklungsgebieten (*aree programma*), die mittels der Kombination von planerischer Logik und von Verhandlungen mit möglichen privaten Investoren radikal verändert werden sollen. In diesen Entwicklungsgebieten, die rund acht Prozent des Gemeindegebietes ausmachen, liegen auch die geplanten Grossprojekte im Nordwesten.

Die verbindlichen Vorgaben sind vergleichbar mit denen, die in Zürich ein öffentlicher Gestaltungsplan bewirkt, und spiegeln die grundlegenden Optionen der Stadtentwicklung wider. Die Koordinationsfunktion, die diese Prozessplanung wahrnimmt, erlaubt nicht nur die Verbindung sozialintegrativer Zielsetzungen mit Investitionsentscheidungen privater Anleger, sondern wird über den politischen Prozess der Genehmigung auch an die regionalen Planungsziele angebunden (vgl. Astengo/ Campos Venuti 1989, Campos Venuti 1990; Campos Venuti et al. 1985)<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Auch in Zürich sind Versuche und Überlegungen in diese Richtung in Gang gekommen, wie die Beispiele der Überbauungen am Steinfels-Areal oder in Oerlikon zeigen.

Ein dritter Versuch, der auf die Problematik der Mehrheitsregel bei Abstimmungen eingeht (vgl. dazu Guggenberger 1983; Offe 1982), kann in der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der Schweiz und in Österreich als raumplanerisches Instrument gesehen werden. Ohne auf die Details dieses Instrumentes einzugehen<sup>171</sup>, scheint mir die Möglichkeit der Integration von Umweltschutzorganisationen nicht nur eine bloße Erweiterung des Kreises der Beteiligten an Verhandlungen zu sein, sondern auch eine qualitative Erweiterung der institutionellen Möglichkeiten der Problembearbeitung. Die Umweltschutzorganisationen werden nicht nur in die einschlägigen neokorporatistischen Kommissionen kooptiert. Die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde und die Weiterentwicklung der Umweltpolitik in materieller Hinsicht deuten darauf hin, dass ein nicht-hierarchisches Verhältnis zwischen verschiedenen Problembearbeitungsstrukturen für eine gleichzeitig erfolgreiche und legitime Politik in jenen Bereichen nötig und möglich ist, in denen die Problemlagen der Risikogesellschaft vorliegen. Im Sinne eines Minderheitenschutzes könnte meines Erachtens die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Planung ergänzt werden durch eine Sozial- und Raumverträglichkeitsprüfung<sup>172</sup>. Diese würde jene Organisationen stärken, die Vermittlungsaufgaben zwischen Staat und Gesellschaft wahrnehmen, und entspräche einem im Gegensatz zu den üblichen Beteiligungsverfahren verbindlichen institutionellen Einbezug der wichtigen verbandlichen Öffentlichkeit<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Insbesondere die österreichische Version der UVP bedürfte einer kritischen Betrachtung.

<sup>172</sup> Die Stärke solcher "Prüfungen" besteht in den verbindlichen Regelungen betreffend irreversiblen Prozessen. Diese sollten dadurch abgeschwächt werden (vgl. zur Reversibilität als Norm in der Risikogesellschaft: Kleger 1986).

<sup>173</sup> Ein wichtiges in diesem Zusammenhang zu erwähnendes (und zu lösendes) Problem bleibt die Ausstattung mit technischem Wissen der einspruchsberechtigten Organisationen, aber

Diese drei Entwicklungen beinhalten meines Erachtens zentrale Elemente einer *reformistischen Stadtentwicklungsplanung, die Verantwortung gegenüber dem urbanen Kontext wahrnimmt*, indem sie die Mitbestimmung dort ansetzt, wo sie nachgefragt wird. Es sind dies Entwicklungen, die heute *parallel* zur relativ undemokratischen spektakulären Stadtentwicklung über Grossprojekte auftreten und den Anspruch haben, als urbanistische Instrumente zur Grossprojektlogik in Konkurrenz zu treten. Diese Parallelisierung ist nicht nur städteplanerisch ein Problem, sie schadet auch dem Demokratipotential alternativer Wege, in dem sie deren Ansprüche ständig unterläuft. Mit anderen Worten: Die Glaubwürdigkeit einer Politik, die Möglichkeiten bei der Gestaltung der verkehrsberuhigten Strasse eröffnet und nachher darüber eine Autobahnbrücke legt, wird sehr schnell infrage gestellt werden.

Stadtentwicklungsplanung sollte deshalb als politische Konstruktion davon absehen, urbane Lebensstile im Zuge eines Krisenmanagements im Weltmassstab zu hierarchisieren; sie sollte vielmehr lernen, mit der Kontingenz und Differenz urbaner Lebensstile demokratisch umzugehen. Versteht sich Stadtentwicklungsplanung als Politik der Differenzen, das heisst als Politik, die Alternativen zulässt, die Verschiedenheiten zwischen den Stadtteilen nutzt und Minderheiten schützt, könnte der lokale Staat sich auf die Rolle beschränken, Prozesse der Konsens- und Kompromissfindung auf der Mikroebene der Stadtteilplanung wie auf der Makroebene der langfristigen Zielsetzungen auszulösen und institutionell vorzusehen.

---

auch der Politiker. Bei diesem technischen Wissen handelt es sich neben der Kenntnis über das Verfahren selbst, auch um inhaltliches, den Problembereich betreffendes Wissen.



## Schlusswort

Ich hoffe, mit dieser Analyse das zu Beginn der Arbeit gegebene Versprechen der Erhellung der Mechanismen, die zu kollektivem Handeln in der Stadtentwicklungspolitik führen, eingelöst zu haben. In theoretischer Hinsicht sollte es mir gelungen sein, die Zentralität von Verständigung in der Herstellung kollektiven Handelns herausgestrichen zu haben, denn Verständigung erlaubt, sowohl die Bildung als auch die Stabilisierung einer übergreifenden Identität der Akteure als handlungsfähige Projektgemeinschaft. Ich hoffe ebenfalls, in der Anwendung der sinnverstehenden Methode, diese, sozusagen zwischen den Zeilen, vorgestellt und als nützliche Methode der Politikwissenschaften verteidigt zu haben.

Zusammenfassend möchte ich nochmals auf die zentralen Ergebnisse dieser Untersuchung zurückkommen und diese kurz kommentieren.

1. Der Steuerungsbedarf von Städten in den neunziger Jahren übertrifft bei weitem die institutionellen Möglichkeiten, diesem nachzukommen. Dem lokalen politischen System gelingt es nicht, die Stadtentwicklungspolitik selbst zu steuern. Nicht nur die Einbindung in überlokale politische und ökonomische Problemfelder, sondern auch der gesteigerte Problemdruck in den Städten selbst überfordern die lokalen Verfahren der Herstellung kollektiven Handelns, wie das Parlament oder die direkte Demokratie. Es entwickeln sich, zum Teil parallel, zum Teil autonom zu den tradi-

tionellen Verfahren, neue Verfahren zur Problemlösung in der Stadtentwicklungspolitik, die sich von den strukturellen Einschränkungen der lokalen politischen Institutionen hinsichtlich ihrer territorial, finanziell und organisatorisch beschränkten Handlungsmöglichkeiten trennen, indem sie sich ausserhalb der Institutionen ansiedeln<sup>174</sup>.

Eines dieser Verfahren, die Bildung von Projektgemeinschaften, wurde in dieser Analyse dargestellt; Projektgemeinschaften übernehmen die Funktion der politischen Organisation der Stadtentwicklung und formulieren dazu eine eigene Stadtvision, welche die an ihr beteiligten Akteure verpflichten, diese umzusetzen: Politisch, indem versucht wird, den Legitimationsbedarf herzustellen, ökonomisch, indem die zur Realisierung nötigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden. Die Verpflichtung wird dabei dadurch erzeugt, dass sich die Akteure in der Projektgemeinschaft durch die Auseinandersetzung auf diese Stadtvision einigen. Die Stadtvision ist in diesem Sinn ein Ergebnis der Interessenmediation zwischen Investoren und Vertretern der Logik des lokalen Staates. Projektgemeinschaften sind, das wurde ebenfalls deutlich, nicht mit neokorporatistischen Arrangements zu vergleichen, denn konfliktive Interessen werden nicht inkorporiert. Projektgemeinschaften erzeugen Ausschluss und Konflikte. Diese Verfahren der privaten Organisation der Stadtentwicklung, wie sie in den drei untersuchten Städte anzutreffen sind, sind zudem durch die Trennung von den politisch legitimen Institutionen ständigen Legitimationsproblemen ausgesetzt<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup>Dieses Phänomen findet sich übrigens nicht nur in der Stadtentwicklungspolitik. In verschiedenen Politikbereichen der Stadt scheint diese Deinstitutionalisierung von öffentlichen Aufgaben zu greifen (vgl. Meyer 1991: 46).



2. Diese neuen Verfahren der Herstellung kollektiven Handelns sind deshalb genauso unterkomplexe Interventionen in die Stadtentwicklungspolitik wie die bisherigen zur Anwendung gekommenen Verfahren<sup>175</sup>. Es gelingt zwar, die Legitimationsprobleme durch den partnerschaftlichen Einbezug öffentlicher Interessen in den privaten Planungsablauf punktuell zu kontrollieren, doch nicht in einer längerfristigen Perspektive, denn die Projekte bleiben der privaten Projektsprache unterstellt und treten als Inhalte von autonomen und nicht öffentlichen Diskursen auf. Den öffentlichen Akteuren gelingt es nicht, eine Strategie zur angemessenen Berücksichtigung des öffentlichen Interesses zu entwickeln (vgl. Secchi 1989: 23). Im partnerschaftlichen Planen von Grossprojekten zwischen privaten und öffentlichen Interessen bilden sich Diskursgemeinschaften, die eine eigene Welt hervorbringen, in die nur die Teilnehmer der Diskursgemeinschaft Eintritt finden. Diese Integration ist partiell und muss deshalb mit Legitimationstrategien, die vom lokalen Staat und teilweise auch von den privaten Akteuren ausgehen und welche die Projektumwelt anvisieren, verbunden werden. Während jedoch der lokale Staat seine Legitimationsstrategie über einen öffentlichen Diskurs aufbaut, der das Projekt als unverzichtbar für die Stadtgemeinschaft darstellt und dadurch eine Art kollektive Sachzwangargumentation führt, versucht der private Akteur in der Investitionslogik durch Konzessionen an als allgemein anerkannte Interessen seine Legitimationsstrategie zu konstruieren. Es sind

---

<sup>175</sup>„Dies ist der Preis für verstärkte unternehmerische Gesichtspunkte, die bei der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen gefordert werden“, führt dazu Ganseforth und Huttner aus (1991: 247).

<sup>176</sup>Inzwischen lassen sich bereits eine ganze Reihe von gescheiterten Realisierungen von Grossprojekten aufzählen (vgl. zum Beispiel Bagnasco 1990 zu Turin, Dente 1990 und aktuell die Situation in Mailand; vgl. L'Unità 6.11.1991), was aber nicht bedeutet, dass diese immer scheitern müssen, wie etliche Gegenbeispiele zeigen.

dies zum Beispiel die Berücksichtigung von Wohnungen in der Projektierung oder der rechnerische Hinweis, dass das Projekt "den Steuerzahler nichts kostet".

Die Legitimationsstrategie der in die Projektgemeinschaft eingebundenen öffentlichen Akteure besitzt einen zweiten wichtigen Ast der Rechtfertigung gegenüber der durch die private Planung entmachteten Verwaltung. Deren Loyalität wird über verwaltungsinterne Aushandlungsprozesse erzeugt, in denen Zustimmung zum Grossprojekt mit Versprechen der Realisierung von aus der Verwaltung hervorgehenden geplanten Projekten über das Grossprojekt getauscht wird (es sei nur an den "Wiener Trägerrakete" erinnert).

3. Wieso gelingt kollektives Handeln nur als Handeln einer Projektgemeinschaft und nicht der Stadtgemeinschaft? Wie bereits erwähnt, tritt der Projektdiskurs in der demokratischen Öffentlichkeit als autonomer (oder privater) Diskurs auf, der neben anderen geführt werden kann. Im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren deckt sich der Wachstumsdiskurs privater Investoren nicht mehr mit dem öffentlichen Interesse. Die Strategie der privaten Projektplaner besteht in der Durchsetzung eines Partikularinteresses, dessen Anteil am öffentlichen Interesse je nach Stadt stark variiert. Als partikularer Diskurs selektiert die Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte Interessen: Gewachsene Strukturen stehen im Gegensatz zum neuen Projekt; Produktionsarten werden gegeneinander ausgespielt; und nicht zuletzt: Phänomene der Marginalisierung bereits schwach organisierter Bevölkerungsteile durch die externen Effekte des

Projektes werden in Kauf genommen (vgl. Häussermann/ Siebel 1987: 147; Häussermann 1990: 56). In Wien gelingt es letztlich nicht, ein öffentliches Interesse am Projekt zu wecken. In Zürich wird zwar darüber abgestimmt, doch das knappe Resultat zeigt, wie gering das öffentliche Interesse an HB-Südwest als Grossüberbauung ist. Die Florentiner Projekte in Novoli und Castello leiden von vornherein an einem fehlenden überzeugenden öffentlichen Diskurs und werden allgemein als Investitionsprojekte mit dubiosem Gewinn für die Stadtgemeinschaft interpretiert.

Das grösste Problem in dieser Auseinandersetzung zwischen partikularen Projektstrategien und öffentlichem Diskurs besteht jedoch in ihrer zeitlichen Dimension. Die Stadtentwicklungspolitik über Grossprojekte erzeugt politische Opportunitätsstrukturen, die den konstruktiven Einbezug von Öffentlichkeit verhindern und im Prinzip nur Konfrontationen mit ungewissem Ausgang in der demokratischen Öffentlichkeit erlauben. Eine Optimierung der Planung über Grossprojekte, die erst in ausgereifter Form der öffentlichen Diskussion gestellt werden, ist deshalb nicht möglich.

4. Nach der Auflösung der Stadtvision als Vision einer immer wachsenden Stadt und in Anbetracht der immer stärker hervortretenden Interpretation der Stadtentwicklung als Risikobereich, scheint es unumgänglich, sich in Zukunft mit der Frage, welche Stadt für welche Menschen, auseinanderzusetzen. Eine Reform der Stadtplanung kann meines Erachtens jedoch nicht von der Grossprojektlogik ausgehen, sondern muss sich vielmehr zuerst um die Herstellung einer kollektiven Identität der Stadtgemein-

schaft kümmern<sup>177</sup>. Denn die Stadtentwicklung ist keine technische Frage, sondern gehört zum Diskurs über Stadtvisionen. Und welche Stadtvision die beste für ein Kollektiv darstellt, kann erst durch die Beteiligung der Stadtbewohner an der Festlegung dieser Vision ermittelt werden. Die Stadtvision könnte dadurch den Stellenwert einer Verfassung für eine Nation oder eines Lebensprojektes für eine Familie erhalten; als diskursiv vermittelte Vision könnte sie den lokalen Grundkonsens darstellen, der politisch handlungsbestimmend wäre und kollektives Handeln in stadtentwicklungspolitischen Fragen an diesen gesellschaftlichen Grundkonsens anbinden würde (vgl. Indovina 1990: 33). Die Möglichkeit der Ermittlung dieser Stadtvision wird stark vom lokalen Staat in seiner Funktion als Organisator abhängen (vgl. Ferrero 1991: 61f). Verschiedene Modelle stehen dabei in den aktuellen Planungsdebatten zur Diskussion: Vorgeschlagen werden Planungen, die eine Gesamtsicht aufgeben (*"l'urbanistica debole"*, die als Konzept von Mela 1987 vorgeschlagen wird); Planungen, die von Inhalten befreit sind und vor allem Prozesse in Gang setzen sollen (vgl. Crosta 1986 und 1990); und Planungen, wie sie oben vorgestellt wurden, die bindende Bestimmungen und offene Momente kombinieren (vgl. Campos Venuti 1990)<sup>178</sup>. Sicherlich werden neue, im Vergleich zu früher flexiblere Verfahren nötig sein. Zentral werden auf jeden Fall die inhaltlichen Bestimmungen und der Konsens über diese inhaltlichen Bestimmungen der Planungen sein (vgl. Folin 1990: 62). Vor allem wird die Stärke des Staates in der Wahrung der Rolle als Organisator der Stadtentwicklung,

---

<sup>177</sup>Die, wie Häussermann/ Siebel 1991 feststellen, nur über eine Politisierung der städtischen Kultur entstehen kann; es handelt sich bei dieser Identität um eine Art "vorpolitischen Grundkonsens", der wieder hergestellt werden sollte; vgl. auch Grymer 1989.

<sup>178</sup>Eine zu wenig in die Planungsdiskussion einbezogene, aber durchaus wichtige Planungserfahrung stellt das Projekt "Healthy City" der Weltgesundheitsorganisation dar; vgl. dazu Evers 1990 und Balbo/ Ingrosso 1988.

gleich welches Modell die technische Grundlage der Stadtentwicklungspolitik sein wird, bestimmend dafür sein, inwieweit die zukünftigen Veränderungen das öffentliche Interesse unterlaufen werden.



---

## Anhang 1: Leitfaden

Zuerst soll im Interview kurz auf den Projektzusammenhang - als Orientierung für den/ die GesprächspartnerIn - eingegangen werden. Insbesondere soll die Stellung des/r Interviewten hervorgehoben werden und die Erlaubnis zur Benutzung des Aufnahmegepärs eingeholt werden.

### **Einstiegsfrage: Wie sehen Sie die Zukunft Ihrer Stadt?**

Mit der Einstiegsfrage wird der ganze Problemzusammenhang, wie er subjektiv-intentional präsent ist, mobilisiert und mit themenspezifischen Nachfragen präzisiert. Von dieser Frage ausgehend handelt es sich bei den folgenden Fragen zur Konstitution der Akteure (a) und zur politischen Steuerung (b) zum Teil nur noch um Nachfragen, in denen möglichst umfangreich die das Interview einleitenden Bemerkungen des/r Interviewten im Verlauf des Gesprächs aufgegriffen werden. Die Reihenfolge der Fragen orientiert sich pragmatisch am Interviewablauf. Bei der folgenden Numerierung handelt es sich um eine arbeitshypothetische Reihenfolge, die nicht eingehalten werden muss.

#### **a) Akteurkonstitution**

- 1a) Welche *anderen Akteure* spielen Ihrer Meinung nach eine wichtige Rolle im geplanten Grossprojekt?  
(Regierung, Verwaltung, Verbände, Parteien, parastaatliche Organisationen, Unternehmen, Quartiergruppen, Bewegungen, Urbanisten, Einzelpersonen)
- 1b) Mit wem pflegen Sie zur Zeit *Kontakte* bezüglich des Projektes? Was erwarten Sie von diesen Kontakten?
- 1c) Welche wichtigen *Koalitionen* gibt es? Gab/ gibt es überraschende Koalitionswechsel?
- 2) Was sind Ihre *zentralen Anliegen* in der Stadtentwicklungspolitik bzw im Projekt, beziehungsweise warum engagieren Sie sich in der Stadtentwicklungspolitik beziehungsweise im Projekt? (wirtschaftliche Gründe, urbanistische Motive, soziale Gründe, kulturelle Motive, politische Motive)
- 2a) Mit welchen anderen Interessen kollidieren Ihre Interessen? Mit welchen anderen Interessen lassen sich Ihre Interessen vereinbaren?
- 2b) Gibt es Ihrer Meinung nach Interessen, die ganz allgemein in der Stadtentwicklungspolitik/ speziell im geplanten Projekt zu wenig berücksichtigt werden (ökologische Interessen, Quartierinteressen, kollektive, partikulare Interessen)?

2c) Gibt es Interessen nach, die Ihrer Meinung zu viel Beachtung finden?  
Wie beurteilen Sie andere Interessen (die Legitimität anderer Interessen)?

3) Wie setzen Sie Ihre Anliegen in die Praxis um?

3a) Welche *Handlungsmöglichkeiten* haben Sie, um nach aussen wirksam zu sein?

- Welche Interaktionsarten?
- Wie handeln Sie?
- Mit anderen Organisation?
- Gegen andere Organisationen?

3b) Wie beurteilen Sie die *Macht Ihrer Organisation*?

- Welche organisatorischen Faktoren spielen eine Rolle?
- Ressourcen (Geld, Recht, Wissen)
- Zentralisierung
- Professionalisierung
- Kontrolle über Mitglieder
- Interne Demokratie

3c) Wie beurteilen Sie die Macht der zentralen *anderen Akteure*?

- Auf welche Ressourcen können (bestimmte) andere Akteure zurückgreifen, die Ihnen nicht zugänglich sind?
- Mit welchen Gegnern arbeiten Sie strategisch zusammen, um Ihre eigene Ressourcenbasis/Macht zu vergrössern?

## b) Steuerungsrationaltät

4) Wo finden Ihres Wissens die wichtigsten *Entscheidungen* in der Stadtentwicklungspolitik beziehungsweise im geplanten Projekt statt?

- In welchen Formen der politischen Kooperation (Verfahren/ Institutionen/ eingeübte Kontakte)?
- Bei welchen Akteuren finden zentrale Entscheidungen statt (zum Beispiel: Fiat, Regierung, Verbände, Einzelpersonen)?
- Wie beurteilen Sie die Rolle des Staates (national, regional, provinzbezogen, quartierbezogen) und der Kommune(n) in der Stadtentwicklungspolitik beziehungsweise im Projekt?

5) Welchen *Einfluss* haben Sie auf die zentralen Entscheidungen?

- Welche Verfahren sind für Sie zentral?
- Welchen Einfluss haben Sie in diesen Verfahren?
- Wer hat grossen Einfluss in diesen Verfahren?
- Welche Verfahren stehen Ihnen zur Verfügung?



6) Wie *funktioniert* die Entscheidungsfindung in den für Sie zentralen Verfahren?

- Beschreibungen, Episoden von Vorgängen und Verhalten anderer
- Stellenwert von Argumenten?
- Welche Strategien werden eingesetzt?
- Welche Einstellungen haben Sie zu speziellen Verfahren (Verständigungs-/ Erfolgsorientierung)?

6a) Welche Funktionen hat Ihrer Meinung nach dieses (bestimmte) Verfahren?

6b) Ist die Entscheidungsfindung Ihrer Meinung nach *effizient*?

6c) Kann ein bestimmtes Verfahren als *Tausch* beschrieben werden?

6d) Welches ist für Sie die *zentrale Regel* dieses Verfahrens?

6e) Welche Verfahren müssten wie verändert werden, um Ihren Ansprüchen zu genügen (*Stabilität*)?

- Werden Verfahren zur Zeit verändert und wie?

7) Werden mit diesen (bestimmten) Verfahren *Ergebnisse* erzielt, mit denen Sie *einverstanden* sind?

- Wie müssen Ihrer Meinung nach Entscheidungen grundsätzlich beschaffen sein (Reversibilität/ Flexibilität)?

7a) In sachlicher Hinsicht: Werden *sachgerechte Lösungen* gefunden?

7b) In zeitlicher Hinsicht: Werden Lösungen in zeitlich angemessenen *Fristen* gefunden?

7c) In sozialer Hinsicht: Werden Lösungen gefunden, welche die *Mitglieder* Ihrer Organisation *akzeptieren*?

7d) Wie verhalten Sie sich, wenn Sie mit einem Ergebnis *nicht einverstanden* sind?

7e) Wie verhalten Sie sich, wenn die *Mitglieder* Ihrer Organisation mit einem Ergebnis *nicht einverstanden* sind?

7f) Haben Ergebnisse, mit denen Sie nicht einverstanden sind, Bestand?

8) Wie beurteilen Sie allgemein den *Handlungsspielraum* in der Stadtentwicklungspolitik und spezifisch im Projekt?

- Ihren Handlungsspielraum?
- Den Handlungsspielraum des lokalen Staates?

8a) Welche "Sachzwänge" gibt es?

8b) Wie verhalten Sie sich gegenüber Sachzwängen, wie gehen sie mit Sachzwängen um?

9) Finden Sie, dass die kollektiven Interessen der Bürger Ihrer Stadt in den zentralen Verfahren genügend Beachtung finden?

- Haben die Verfahren genügend Öffentlichkeit?
- Welche demokratischen Reformen müssten durchgeführt werden (Formen der direkten Demokratie)?

### Schlussfragen

Die Schlussfragen haben einen rein informativen Charakter und werden nicht diskutiert.

- Mit wem müssten wir Ihrer Meinung nach das nächste Gespräch führen?
  - warum?
- Könnten Sie uns kurz Ihren beruflichen Werdegang erzählen?"

---

## Anhang 2: Übersetzungen der Interviews

### Interview A

A: Wo sehen sie die Risiken?

B: Die Risiken, die Risiken sind, sagen wir, auch hier gibt es eine Vielfalt von Risiken. Ich würde sagen, das erste stammt aus einem objektiven Problem der Steuerung dieser Transformation, das heisst, Italien ist inzwischen eines der wenigen Länder, das kein Gesetz zur Regulierung des Bodenrechts besitzt. Im Unterschied zu vielen europäischen Ländern, Holland, Frankreich, England. Heute ist das Bodenrecht, das Problem der Transformation der Bodennutzung, von keinem Gesetz geregelt. Es wird nach ein Gesetz aus Neapel angewandt, das sogenannte Gesetz von Neapel, das aus dem Ende des 19. Jahrhunderts stammt und der juristische Bezugspunkt für alle Veränderungen der Bodennutzungen ist. Kein Bodenrecht zu besitzen, bedeutet für die öffentlichen Stellen auch, sich in eine Position der Konfrontation mit den privaten Finanzressourcen zu stellen, und dann, wenn so eine Konfrontation entsteht, ist diese eine Konfrontation, bei der die Möglichkeit besteht, auch die negativen Erfahrungen der fünfziger Jahre zu wiederholen; die grossen baulichen Veränderungen, die der Stadt nichts Positives gebracht haben. Und das ist ein Risiko. Ein anderes Risiko ist [Pause]

A: Das Risiko ist die Spekulation?

B: Ich würde sagen, mehr als die Spekulation, die Regulierung, die objektive Komplexität der Regulierung dieses Verhältnisses zwischen öffentlich und privat, das ein neues Verhältnis ist, wie wir bereits sagten, auf nationaler Ebene. Ich würde sagen, dass ein anderes Risiko darin besteht, nicht gleichzeitig mit den baulichen Veränderungen auch die Verkehrsinfrastrukturen bereitzustellen. Das heisst, diese Bauten haben einen Sinn, wenn sie von einer Investition der Privaten im Bereich der Infrastrukturen begleitet sind. Verkehr, Strassen, Tram. Weil sie eine neue Nachfrage nach Mobilität in der Stadt generieren. Und das ist auch ein Problem, diese beiden Punkte festzuhalten.

### Interview B

B: Die Idee der Entwicklung, die, sagen wir, unendlich, unbegrenzt ist, ist gescheitert. Die Gesellschaft, in ihrer Ganzheit, die Institutionen, müssen dagegen mit der Abgeschlossenheit dieser Entwicklung umgehen lernen, sowohl vom wirtschaftlichen als auch vom territorialen Standpunkt aus betrachtet, das heisst, vom Gesichtspunkt der Kompatibilität mit der Umwelt, die sie umgibt. Das heisst nicht, dass eine ganzheitliche Idee der Entwicklung von Florenz in seinen wichtigsten Bereichen heute keinen Wert mehr hat, denn diese Idee einer anderen qualifizierteren Entwicklung ist heute dringend nötig. Darin besteht auch heute der Grundkonflikt zwischen jenen, welche diese Idee einer Entwicklung weiterverfolgen wollen, welche die Notwendigkeiten der heutigen Zeit berücksichtigt - auch von einem kulturellen Gesichtspunkt aus betrachtet -, und jenen, die dagegen eine Entwicklungsidee haben, die sich an den Wirtschaftssektoren orientiert, die noch produktiv sind, die noch Profit erzeugen, auch grossen, der jedoch immer weniger Schichten zugute kommt. Eine Idee also, die dieser Stadt, ihrem Hinterland keine ganzheitliche Entwicklung bringen kann.

### Interview C

A: Die erste Frage, die ich ihnen stellen möchte, bezieht sich auf das Projekt. Ich würde gerne wissen, welche Hoffnungen ihr Unternehmen mit dieser Investition in Castello verbindet.

B: Hoffnungen keine, Projekte, ich würde von Projekten und nicht von Hoffnungen sprechen, weil man kein Geld in Hoffnungen investieren kann.

A: Ja.

B: Uns wurde von seiten der städtischen Behörden eine bestimmte Idee von Stadt aufgezeigt. Genauer gesagt: Die städtischen Behörden haben uns gesagt/ beauftragt, dass sich die Stadt als Stadt des Tertiärsektors, oder besser des Quartärsektors entwickeln sollte, und dass sie, um dies erreichen zu

können, eine Reorganisation der Funktionen innerhalb der Stadt brauchen. Die städtischen Behörden wollen also nicht, dass die Stadt zu einer Kulissenstadt wird, wie es Venedig zum Beispiel ist. Sie möchten sich vielmehr verschiedene Funktionsbereiche aneignen, nicht industrielle Produktion, sondern intellektuelle. Diese Reorganisation sei nicht nur unter diesem Gesichtspunkt wichtig, sondern auch, weil Florenz, kurz gesagt, an einem Überschuss an Mobilität in seinem Innern leidet. Die letzten Jahre haben eine zufällige Anordnung von Funktionen in Florenz mitsichgebracht, mit einer Konzentration im Innern des historischen Zentrums, das dadurch immer mehr seine Wohnqualitäten verliert, auch weil sich viele Funktionsbereiche dort angesiedelt haben, die es nicht nötig hätten, im historischen Zentrum zu sein, weil sie auch ausserhalb möglich wären. Wir wurden gefragt, ob uns diese Idee interessieren würde. Wir haben nachgedacht und diese Idee mit den Strategien verglichen, die unsere Unternehmung hat. Unsere Unternehmung ist, wie sie wissen, eine Unternehmung mit europäischen Dimensionen, die, um weiter zu expandieren, eine lebendige Umgebung braucht, eine Umgebung der Produktion, die nicht von der Ausnutzung von Vergangenen lebt. Wir haben also gesehen, dass das Überleben der Unternehmung in Florenz von der eben dargestellten Transformation abhängt. Und darum haben wir uns bereit erklärt, unseren Beitrag dazu zu leisten, indem wir eine Kapitalsumme im Florentiner Raum riskieren und nicht, wie andere Versicherungsgesellschaften, ihr Investitionsrisiko auf viele geographische Gebiete verteilen. Und hier wird die Idee der Variante Nordovest geboren, hier wächst das Argument, über das wir sprechen.



---

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Zentrale Inhalte, Akteure und Regeln in den besprochenen Theorieansätzen	32
Tabelle 2:	Rollen und Anzahl der Interviewten	55
Tabelle 3:	Vorgehen bei der Darstellung der Ergebnisse	66
Tabelle 4:	Zentrale strukturelle Dimensionen der Stadtentwicklung	149
Tabelle 5:	Zentrale Inhalte, Akteure und Regeln, 1945-1985	151
Tabelle 6:	Agglomerationsentwicklung 1970-1980	153
Tabelle 7:	Leitbilder der Planung und zentrale Planungsinstrumente	157
Tabelle 8:	Kennzeichen der Projekte	215
Tabelle 9:	Zentrale Inhalte, Akteure und Regeln, ab 1985	216
Tabelle 10:	Projektphasen	220
Tabelle 11:	Interessen, Strategien und handlungslegitimierende Positionen der Akteure der Projektgemeinschaft	272
Tabelle 12:	Staatliches Handeln und Grenzen der Integration	292
Abbildung 1:	Generelles Modell	36
Abbildung 2:	Florentiner Territorium und zentrale im Text erwähnte Orte	70
Abbildung 3:	Wiener Territorium und zentrale im Text erwähnte Orte	110
Abbildung 4:	Zürcher Territorium und zentrale im Text erwähnte Orte	129
Abbildung 5:	Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden Florenz, Wien und Zürich, 1950-1988	154
Abbildung 6:	Entwicklung des Tertiärsektors in Florenz, Wien und Zürich, 1950-1980	155
Abbildung 7:	Entwicklung des Stimmenanteils der Linken in den Erneuerungswahlen zum Gemeindeparlament in Florenz, Wien und Zürich, 1950-1990	156





## Bibliographie

- Adorno, Th.W. und M. Horkheimer,  
-1956, *Soziologische Exkurse*, Institut für Sozialforschung (Hg.),  
Frankfurt M.
- Aiken, M. und G. Martinotti,  
-1982, *Sistema urbano, governo della città e giunte di sinistra nei  
grandi comuni italiani*, in: Quaderni di Sociologia, 2/3/4, S. 177-248.
- Albrecht, D. E., G. Bultena und E. Hoiberg,  
-1986, *Constituency of the Antigrowth Movement. A Comparison of  
the Growth Orientations of Urban Status Groups*, in: Urban Affairs  
Quarterly 4, S. 607-616.
- Allert, T.,  
-1984, *Der Familienkreis - Ein Beitrag zum Verhältnis von Kultur-  
soziologie und Familiensoziologie*, in H.-G. Soeffner (Hg.), Beiträge  
zu einer Soziologie der Interaktion, Frankfurt M.
- Asor Rosa, A.,  
-1987, *La mia Toscana felix*, in: Repubblica 26./27.4.1987.
- Astengo, G. und G. Campos Venuti,  
-1989, *Il piano di Firenze e il dimensionamento previsionale*, in:  
urbanistica 95, S. 28-36.
- Bachrach, P. und M.S. Baratz,  
-1970, *Power and Poverty. Theory and Practice*, Toronto 1970.
- Bächtold, H.C.,  
-1983, *Die Entwicklung der schweizerischen Grossstädte*, in: DISP-ORL  
73.
- Bagnasco, A. (Hg.),  
-1990, *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Bagnasco, A.,  
-1977, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*,  
Bologna: il Mulino.

Balbo, L. und M. Ingrosso,

- 1988, *Il programma Healthy Cities: aspetti concettuali ed operativi*, Vortrag an der "Seconda conferenza Internazionale Politiche e progetti per le aree metropolitane", Milano 9.-11.11.1988.

Baldeschi, P.,

- 1990, *Scenari sociali e trasformazioni urbanistiche*, in: F. Indovina (Hg.), *La città di fine millennio*, Milano: Angeli, S. 98-112.
- 1983, *La dimensione comprensionale*, in: *Urbanistica*, 75.

Banner, G.,

- 1983, *Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune*, in: D. Lölhöff und D. Schimanke (Hg.), *Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser.

Barcellona, P.,

- 1990, *Il ritorno del legame sociale*, Torino: Bollati Boringhieri.

Basile, S.,

- 1987, *Referendum consultivo cittadino. Il regolamento commentato*, in: *I Ciompi*, Giugno-Ottobre 1987, S. 32-57.

Bassand, M.,

- 1986, *La politique locale*, in: R. E. Germann und E. Weibel (Hg.), *Handbuch Politisches System de Schweiz*, Band 3: *Föderalismus*, Bern: Haupt, S. 201-219.

Bassi, S.,

- 1990, *Ripensamento*, in: G. F. Di Pietro (Hg.), *Un progetto per Firenze*, Florenz: Ponte alle Grazie, S. 29-41.
- 1988, *Per la Firenze del XXI secolo*, in: *Il Ponte*, Speciale: Firenze s'è desta, S. 53-57.

Bauer, R.,

- 1991, *Lokale Politikforschung und Korporatismus-Ansatz. Kritik und Plädoyer für das Konzept der Intermediarität*, in: H. Heinelt und H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser, S. 207-220.

Bauer, T.,

- 1986, *Finanzdrehseibe Zürich - wer profitiert?*, in: T. Ginsburg, H.

Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), Zürich ohne Grenzen, Zürich: Pendo-Verlag, S. 133-141.

Becchi Collidà, A.,

-1984, *La terziarizzazione urbana e la crisi della città. Le caratteristiche dei mercati di lavoro urbani*, Milano: Angeli.

Benevolo, L.,

-1979, *Urbanistica e crisi economica*, Bari: Laterza.

Benhabib, S.,

-1981, *Rationality and Social Aktion: Critical Reflections on Weber's Methodological Writings*, in: *The Philosophical Forum* 1981/4, 356-374.

Bierter, W., H.-M. Binder und E. Rüegg,

-1987, *Das strukturierte Gespräch als Forschungsmethode - Erfahrungen aus einem Projekt über energiepolitische Handlungsmöglichkeiten*, Liestal und Zürich, mimeo.

Binder, H.-M.,

-1983, *Politische und sozio-ökonomische Determinanten kommunaler Politik*, Kleine Studien zur politischen Wissenschaft Nr. 215, Zürich.

Blanc, J.-D. und M. Gsanz,

-1985, *Die City-Macher*, in: *WochenZeitung* 18.

Bonß, W.,

-1991, *Unsicherheit und Gesellschaft - Argumente für eine soziologische Risikoforschung*, in: *Soziale Welt* 2, S.258-277.

Brändle, M.,

1981, *Stadtplanung mit den Betroffenen*, in: *DISP-ORL* 63, S. 26-33.

Briner, H.,

-1985, *Die Siedlung Zürichs in der Schweiz: Wirtschaftswasserkopf?*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 116-124.

Brun, R., K. D. Hornberger, M. Hürlimann, H. Lohner und R. Imholz,

-1985, *Gestaltungsplanung. Möglichkeiten und Anwendung raumpla-*

*nerischer Instrumente auf Quartierebene, Überarbeitung und Neuauflage der ORL-Studienunterlage Nr. 31 vom Dezember 1977, Studienunterlage zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 56, Zürich.*

Brunner, F.,

-1982, *Bereich Wien*, in: P. Pernthaler (Hg.), *Dezentralisierung und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen*, Wien. Wilhelm Braumüller, S. 167-174.

Bund Schweizer Planer (Hg.),

-1980, *Stadtplanung in der Schweiz. 28 Städte stellen ihre Raumplanung vor*. Eine Dokumentation des Bundes Schweizer Planer, Niderteufen: Verlag Arthur Niggli.

Butschi, D. und S. Cattacin,

-1991, *The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle*, Paper presented for the 10th. EGOS Colloquium on "Societal change Between Market and Organisation", Vienna, July 15-17 1991.

Calise, M.,

-1983, *Lo Stato dei partiti in Italia: un tentativo di inquadramento*, in: Laboratorio politico 2-3, S. 31-49.

Campos Venuti, G.,

-1990, 1987, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano: Angeli.

-1988, *Il disegno della città*, in: L'Unità 19.4.1988.

Campos Venuti, G., P. Costa, L. Piazza und O. Reali,

-1985, *Per una urbanistica della qualità*, Venezia: Marsilio.

Cancila, O.,

-1988, *Palermo*, Bari: Laterza.

Carol, H. und M. Werner (Hg.),

-1949, *Städte - wie wir sie wünschen*, Zürich.

Casini Benvenuti, St. und G. Maltinti,

-1990, *A New Airport for Firenze? A Demand and Supply Analysis*, Paper presented at the 30th European Congress of the Regional

Science Association (RSA), Istanbul, 28.-31.8.1990.

Cassigoli, R.,

- 1988, *Fiat-Fondiarìa: cronaca di un cammino difficile*, in: *Il Ponte*, Speciale: Firenze s'è desta, S. 14-35.
- 1987, *Unica tessera il battesimo. Dieci anni fa moriva Gorìgo La Pira*, in: *L'Unità* 5.11.1987.

Castells, M.,

- 1983, *The City and the Grassroots*, Los Angeles.

Cattacin, S.,

- 1991, *La costante inconsistenza della politica d'immigrazione Svizzera*, in: *Agorà*, 34.
- 1988, *Rapporto sulla situazione dell'immigrazione italiani in Svizzera: L'immigrazione tra integrazione sistemica e integrazione sociale*, Rapporto alla Seconda Conferenza dell'Emigrazione, mimeo, Roma: Labos.
- 1987, *Neokorporatismus in der Schweiz: Die Fremdarbeiterpolitik*, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft, Nr. 243/244.

Cattacin, S., A. Kühne und E. Rüegg,

- 1991, *Neokorporatismus und Ökologisierung von Politik: Die Rolle des Parlamentes bei der Reform des institutionellen Designs*, in: *Parlamentsdienste* (Hg.), *Das Parlament - <Oberste Gewalt des Bundes>?*, Bern: Haupt.

Cattacin, S., H. Kleger, A. Kühne und E. Rüegg,

- 1989, *Politikberatung in einer lernfähigen Demokratie*, in: *Annuaire Suisse de Science Politique*.

Cattacin, S. und A. Kühne,

- 1991, *Staat und Stadt*, in: *Annuaire Suisse de Science Politique*, S. 101-120.
- 1989, *Österreich zwischen "Euromanie" und "Europhobie"*, in: *Der Standard*, 28.9.1989.

Cawson, A.,

- 1986, *Meso- and Micro-Corporatism*, in: ders. (Hg.), *Corporatism and Political Theory*, Oxford.
- 1985, *Corporatism and Local Politics*, in: W. Grant (Hg.), *The Political Economy of Corporatism*, London: Sage.

Cazzola, F.,

-1991, *Periferici integrati*, Bologna: Mulino.

-1987, *La politica fra corruzione e morale*, in: *democrazia e diritto* 6, 103-124.

CdF, Comune di Firenze, Ufficio sviluppo economico,

-1986, *Lo stato delle attività terziarie a Firenze*, Florenz.

Ceccarelli, P. (Hg.),

-1978, *La crisi del governo urbano*, Venezia: Marsilio.

Centro Documentazione Progetto Castello,

-1987, *Il Pogetto Castello*, Florenz: Nuova Grafica Fiorentina.

Ceresa, P., A. Mela und M. Pellegrini,

-1980, *Il modo di vita urbano: uno schema interpretativo e alcuni cenni sulle tendenze di crisi in atto*, in: *Sistemi urbani* 2/3.

Ceri, P.,

-1984, *Sei tipi di scambio sociale*, in: *Rassegna italiana di sociologia* 1.

Cervellati, P.L.,

-1989, *Tre città da distruggere. Napoli, Firenze, Venezia e la politica urbanistica del Pci*, in: *il mulino* 323, S. 355-362.

-1984, *La città post-industriale*, Bologna: il Mulino.,

Cicourel, A. V.,

-1974, *Methode und Messung in der Soziologie*, Frankfurt M.: Suhrkamp (Original 1966).

Cioni, G. und G. Conte,

-1988, *Quale Firenze: Cultura, Ambiente, Produzione*, in: *il Ponte* 4-5, S. 3-16.

Cipolla, C.,

-1988, *Teoria della metodologia sociologica. Una metodologia integrata per la ricerca sociale*, Milano: Angeli.

Confederazione nazionale sindacati fascisti professionisti e artisti, Comitato di Firenze,

-1934, *Per una Firenze futura, Comitato per lo studio dei criteri da seguirsi per un piano regolatore di Firenze*, Florenz.

Conti, G.,

- 1988, *La grande occasione*, in: *Il Ponte, Speciale: Firenze s'è desta*, S. 83-89.

Cremers, E. und J. Reichertz,

- 1980, *Interaktionstyp: <Interview>. Zur Bedeutung des Sequenzierungsaspektes innerhalb konversationsanalytisch orientierter Datenanalyseverfahren*, in: T.Heinze, H.W. Klusemann und H.-G. Soeffner (Hg.), *Interpretationen einer Bildungsgeschichte. Überlegungen zur sozialwissenschaftlichen Hermeneutik*, Bensheim.

Cresti, C.,

- 1987, *Questioni di confine*, in: *Comune aperto* 3.

Crosta, P. L.,

- 1990, *La politica del piano*, Milano: Angeli.
- 1986, *Il piano urbaistico tra intenzione e azione*, in: *Stato e Mercato* 17.
- 1984, *La concertazione urbanistica. Il proceso di pianificazione del territorio tra contrattazione e scambio politico*, in: B. Secchi (Hg.), *Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbana*, Milano: Angeli, s. 195-219.

Cusmano, M. G.,

- 1990, *Firenze, l'identità perduta*, in: F. Indovina (Hg.), *La città di fine millennio*, Milano: Angeli, S. 77-97.
- 1983, *La dimensione Firenze*, in: *Urbanistica*, 75, S. 53-58.

Dahl, R.,

- 1962, *Who governs?*, New Haven 1962.

Del Plato, G.,

- 1987, *Dall'Italia dei notabili all'Italia dei cittadini*, in: *I Ciompi*, Giugno-Ottobre 1987, S. 20-21.

Dente, B.,

- 1990, *Metropoli per progetti?*, in: B. Dente, L. Bobbio, P. Fareri und M. Morisi (Hg.), *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano, Bologna*: il Mulino, S. 221-244.
- 1989, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini: Maggioli.

-1989a, *I processi di governo nella metropoli*, in: Istituto Giuridico dell'Università Cattolica di Milano (Hg.), *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, Milano: Angeli.

-1982, *Governare la frammentazione*, Bologna: il Mulino.

Dente, B. und G. Regonini,

-1980, *Urban Policy and Political Legitimation: The Case of Italian Neighborhood councils*, in: *International Political Science Review* 2.

Detti, E.,

-1982a, *Il faticoso salvataggio di Firenze*, in: A. Boggiano, R. Foresi, P. Sica, M. Zoppi (Hg.), *Firenze: La questione urbanistica. Scritti e contributi 1945-1975*, Firenze: Sansoni, S. 299-308.

-1982, *Come sarà Firenze*, in: A. Boggiano, R. Foresi, P. Sica, M. Zoppi (Hg.), *Firenze: La questione urbanistica. Scritti e contributi 1945-1975*, Firenze: Sansoni, S. 226-233.

Di Pietro, G. F. (Hg.),

-1990, *Un progetto per Firenze*, Florenz: Ponte alle Grazie.

Diani, M.,

-1986, *Diacronia e sincronia nell'analisi dei movimenti nazionalistici contemporanei. Su Anthony Smith ed Alain Touraine*, in: *Quaderni di Sociologia* 6, S. 211-222.

Dion, S.,

-1984, *Les politiques municipales de concertation: néo-corporatisme et démocratie*, in: *Sociologie du Travail* 2.

Domhoff, W.G.,

-1986, *The Growth Machine and the Power Elite: A Chalange to Pluralism and Marxists Alike*, in: R.J. Waste (Hg.), *Community Power*, Beverly Hills.

Donati, P.,

-1991, *Teoria relazionale della società*, Milano: Angeli.

Duncan, S., M. Goodwin und S. Halford,

-1987, *Politikmuster im lokalen Staat: Ungleiche Entwicklungen und lokale Verhältnisse*, in: *Prokla* 68.



Dunleavy, P.,

-1980, *Urban Political Analysis*, London.

Durth, W., (1977),1988, *Die Inszenierung der Alltagswelt - Zur Kritik der Stadtgestaltung*, Braunschweig.

-1985, *Architektur im Übergang*, in: W. Kabisch (Hg.), *Und hinter der Fassade*, Köln 1985.

Dye, Th. R.,

-1986, *Community Power and Public Policy*, in: R. J. Wasté (Hg.), *Community Power*, Beverly Hills.

Economics Research Associations,

-1988, *Bericht über die Aufgabenstellung der E.R.A. hinsichtlich der Studie über die Weltausstellung Wien & Budapest*, Bechtel Civil Ing. Juni 1988.

Edlinger, R. und H. Potyka,

-1989, *Bürgerbeteiligung und Planungsrealität. Erfahrungen, Methoden und Perspektiven*, Wien: Picos.

Elchardus, M.,

-1990, *The Temporalities of Exchange. The Case of Self-Organization for Societal Governance*, in: B. Marin (Hg.), *Generalized Political Exchange*, Frankfurt M/ Boulder, Colorado: Campus/ Westview, S.231-255.

Emiliani; V. und N. Tasciotti,

-1988, *La crisi dei Comuni*, Bari: Laterza.

Ern, B.,

-1979, *Die Entwicklungsplanung Wädenswil*, in: W. Linder, B. Hotz und H. Werder (Hg.), *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Bern: Haupt, S. 345-372.

Esser, J. und W. Fach,

-1981, *Korporatistische Krisenregulierung im Modell Deutschland*, in: U. von Alemann (Hg.), *Neokorporatismus*, Frankfurt M. / N.Y.: Campus.

Esser, J. und J. Hirsch,

-1987, *Stadtsoziologie und Gesellschaftstheorie. Von der Fordismus-*

*Krise zur <postindustriellen> Regional- und Stadtstruktur*, in: W. Prigge (Hg.), *Die Materialität des Städtischen*, Basel und Boston: Birkhäuser.

Evers, A.,

-1990, *Pluralismus, Fragmentierung und Vermittlungsfähigkeit. Zur Aktualität intermediärer Aufgaben und Instanzen im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik*, in: H. Hildebrandt und A. Trojan (Hg.), *Brücken zwischen Bürgern und Behörden. Innovative Strukturen für Gesundheitsförderung*, Bonn: Asgard-Verlag.

Expertenkommission Reichsbrücke,

-1977, *Bericht der Expertenkommission zur Beurteilung der Ursache des Einsturzes der Wiener Reichsbrücke*, in: *der aufbau* 9-11, S. 303-313.

Farago, P.,

-1980, *Antagonistische Interessen und Verhandlungsdemokratie. Eine Untersuchung am Beispiel der jüngsten Revision des Berufsbildungsgesetzes*, in: *Schweiz. Zeitschrift für Soziologie* 6.

Fecker, H.,

-1990, *HB-Südwest: Das überarbeitete Projekt*, in: *Bahnhofsblatt* 4, S. 30-33.

Ferrari, E.,

-1988, *Die italienische Kommunalverfassung*, in: H.-U. Erichsen (Hg.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer, S. 65-80.

Ferrari, V.,

-1990, *Socio-legal Concepts and their Comparison*, in: *øyen, Else Hg.*, *Comparative Methodology. Theory and Practice in International Social Research*, London: Sage, S. 63-80.

Ferrero, A.,

-1983, *L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie*, in: A. Heymann-Doat (Hg.), *Politiques urbaines comparées*, Paris: L'arbre Verdoyant, S. 71-94.

Ferrero, G.,

-1991, *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, Milano: Angeli.

Fischer, G.,

- 1987, *Über den komplizierten Weg zu einer nachfunktionalistischen Architektur*, in: ders. et al. (Hg.), *Abschied von der Postmoderne*, Braunschweig, S. 7-23.

Folin, M.,

- 1990, *Il piano che è fallito*, in: *MicroMega* 1, S. 56-63.

Franke, F.,

- 1991, *Expo*, in: *Grün-Alternative Zeitung* 1.

Freisitzer, K.,

- 1988, *Das Wiener Modell. Verfahrensinnovation in der Politikberatung*, in: F. Hofmann und J. Maurer (Hg.), *Mut zur Stadt. Erfahrungen mit Wien*, Wien: Compress-Verlag.

Frey, R.L.,

- 1990, *Städtewachstum, Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen*, Basel und Frankfurt M.: Helbing & Lichtenhahn.

Friedberg, E.,

- 1990, *Generalized political exchange, organizational analysis and public policy*, in: B. Marin (Hg.), *Generalized Political Exchange*, Frankfurt, New York: Colorado Campus und Westview Press.

Friedland, R. und W.T. Bielby,

- 1981, *The Power of Business in the City*, in: T. Nichols Clark (Hg.), *Urban Policy Analysis*, *Urban Affairs Annual Review* 21.

Friedrichs, J.,

- 1980, *Methoden empirischer Stadtforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- 1977, *Stadtanalyse*, Reinbek bei Hamburg: Fischer.

Frisch, M., (1957),

- 1976, *Wer liefert ihnen den die Pläne?*, in: derselbe, *Gesammelte Werke*, Bd. 3, Frankfurt M.: Suhrkamp.
- 1953, *Cum grano salis*, in: *Werk*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

- Fritzsche, B.,  
-1984, *Die dritte Eingemeindung*, in: Tages-Anzeiger Magazin 12.
- Fuchs, St. und M. Wingens,  
-1986, *Sinnverstehen als Lebensform. Über die Möglichkeit hermeneutischer Objektivität*, in: Geschichte und Gesellschaft 12, S. 477-501.
- Fürst, D., J. J. Hesse und H. Richter,  
-1984, *Stadt und Staat*, Baden-Baden: Nomos.
- Gabriel, O.W.,  
-1979, *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft*, Königstein.
- Galtung, J.,  
-1990, *Theory Formation in Social Research: A Plea for Pluralism*, in: E. Øyen (Hg.), *Comparative Methodology. Theory and Practice in International Social Research*, London: Sage, S. 96-112.
- Ganseforth, H. und W. Jüttner,  
-1991, *Kommunale Selbstverwaltung - zwischen Parlamentarismus und Marketing*, in: H. Heinelt und H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser, S. 241-256.
- Garin, E.,  
-1988, *Firenze: il destino di una città di cultura*, in: R. Cassigoli und M. Mostardini (Hg.), *Un'idea di città per il duemila. Discutiamo Firenze*, Firenze: Luciano Manzuoli Editore.
- Geissberger, W.,  
-1986, *Alle Macht der Bodenrente*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 64-72.
- Gerheuser, F. und E. Sartoris,  
-1989, *Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld privater und institutioneller Anleger*, Arbeitsbericht Wohnungswesen 19, Bern: Bundesamt für Wohnungswesen.
- Gerlich, P.,  
-1984, *Die latente Krise der Traditionsparteien*, in: St. Koren, K. Pisa

und K. Waldheim (Hg.), *Politik für die Zukunft*, Wien/ Köln/ Graz: Böhlaus, S. 97-111.

Giddens, A.,

-1984, *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.

Ginsburg, Th.,

-1986, *Welche Kräfte steuern die Stadtentwicklung*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 9-14.

Ginsburg, Th., H. Hitz, Ch. Schmid und R. Wolff (Hg.),

-1986, *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo- Verlag.

Giovannini, P.,

-1986, *L'area Firenze-Prato-Pistoia tra progetti e realtà*, in: S. Bardazzi (Hg.), *Pianificazione delle aree metropolitane*, Milano: Angeli, S.275-284.

Gottdiener, M.,

-1987, *The Decline of Urban Politics. Political Theory and the Crisis of Local State*, London: Sage.

Grande, E.,

-1988, *Sozialpartnerschaft. Stabilitätsbedingungen und Entwicklungsperspektiven korporatistischer Politik in Österreich*, in: *Der Bürger im Staat*, Heft 2, S. 145-150.

Granovetter, M.,

-1985, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in: *AJS* 3, S. 481-510.

Grauhan, R. R.,

-1975, *Einführung*, in: derselbe (Hg.), *Lokale Politikforschung*, Frankfurt M./ N.Y: Campus.

Grauhan, R. R. und W. Linder,

-1974, *Politik der Verstädterung*, Frankfurt M.

Graziano, L.,

-1980, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'italia*, Milano: Angeli.

Gruner, E. und H. Hertig,

-1983, *Der Stimmbürger und die "neue" Politik*, Bern: Haupt 1983.

Grymer, H.,

-1989, *Staas, Stadt und Dezentralisierung: Die Kommune als Ort politischer Produktion?*, in: K.-D. Keim (Hg.), *Arbeit an der Stadt*, Bielefeld: AJZ-Druck und Verlag, S. 92-115.

-1979, *Konfliktverarbeitung und Staatsstruktur: techniken der administrativen Entschärfung gesellschaftlicher Widersprüche*, Frankfurt M./ N.Y.: Campus.

Guggenberger, B.,

-1983, *Die neue Macht der Minderheit*, in: *Merkur* 2.

Habermas, J.,

-1985, *Moderne und postmoderne Architektur*, in: ders., *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt M.: Suhrkamp, S. 11-29.

Hangartner, Y.,

-1988, *Die kommunale Selbstverwaltung in der Schweiz*, in: H.-U. Erichsen (Hg.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer, S. 91-108.

Hartwich, H.-H.,

-1985, *Einführung*, in: derselbe (Hg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.

Häussermann, H.,

-1991, *Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine "alternative Politik" möglich?*, in: H. Heinelt und H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser, S. 52-91.

-1990, *Erlebniswelt Stadt*, in: H. Swoboda (Hg.), *Identität und Stadtgestaltung*, Wien/ Köln: Böhlau, S. 48-56.

Häussermann, H. und Th. Krämer-Badoni,

-1980, *Stadtsoziologie mit der Messlatte? Ein Beitrag zur Auseinandersetzung mit der Sozialökologie*, in: *Soziale Welt* 2, S. 140-155.

Häussermann, H. und W. Siebel,

-1991, *Polarisierung der Städte und Politisierung der Kultur - Einige*

*waghalsige Vermutungen zur Zukunft der Stadtpolitik*, in: H. Heinelt und H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser, S. 353-370.

-1987, *Neue Urbanität*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Haverkamp, H.-E. und D. Schimanke,

-1983, *Stadtplanung als Handlungsressource der Kommunalverwaltung*, in: D. Löhlöffel und D. Schimanke (Hg.), *Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser.

Heinisch, H.,

-1985, *Stadterneuerung und Stadtentwicklung in Wien*, Diplomarbeit Universität Wien, Wien 1985.

Heinze, R. G.,

-1981, *Verbändepolitik und Neokorporatismus*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Heinze, R. G. und H. Voelzkow,

-1991, *Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?*, in: H. Heinelt und H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser, S. 187-206.

Hellstern, G. und H. Wollmann,

-1978, *Perspektiven einer praxisnahen lokalen Politikforschung*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9*.

Henig, J. R.,

-1986, *Collective Responses to the Urban Crisis: Ideology and Mobilization*, in: M. Gottdiener (Hg.), *Cities in Stress*, Beverly Hills.

Hernes, G. und A. Selvik,

-1981, *Local Corporatism*, in: S. Berger (Hg.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge 1981.

Hesse, J. J.,

-1987, *The Ruhr Area. Politics and Policies of Revitalization*, in: J.J. Hesse (Hg.), *Die Erneuerung alter Industrieregionen. Ökonomischer*

Strukturwandel und Regionalpolitik im internationalen Vergleich,  
Baden-Baden: Nomos.

-1987a, *Aufgaben einer Staatslehre heute*, in: Th. Ellwein et al. (Hg.),  
Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-  
Baden: Nomos.

-1986, *Erneuerung der Politik von "unten"? Stadtpolitik und  
kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*, in: derselbe (Hg.),  
Erneuerung der Politik von "unten"?, Opladen.

Hesse, J. J. (Hg.),

-1983, *Erneuerung der Politik "von unten"?*, Opladen: Westdeutscher  
Verlag.

Hirsch, J. und R. Roth,

-1986, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-  
Fordismus*, Hamburg.

Hoffmann-Riem, Ch.,

-1980, *Die Sozialforschung einer interpretativen Soziologie*, in:  
Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2.

Homuth, K.,

-1987, *Identität und soziale Ordnung. Zum Verhältnis städtischer  
Kultur und gesellschaftlicher Hegemonie*, in: Prokla 68.

Hopf, Ch.,

-1987, *Normen in formalen Organisationen. Theoretische und  
methodische Probleme der empirischen Analyse*, in: Zeitschrift für  
Soziologie 4, 239-253.

-1982, *Norm und Interpretation. Einige methodische und theoretische  
Probleme der Erhebung und Analyse subjektiver Interpretationen in  
qualitativen Untersuchungen*, in: Zeitschrift für Soziologie 3, S. 307-  
329.

Höpflinger, F.,

-1978, *Das unheimliche Imperium*, Zürich.

Hron, A.,

-1982, *Interview*, in: G.L. Huber und S. Mandl (Hg.), *Verbale Daten.  
Einführung in die Grundlagen und Methoden der Erhebung und  
Auswertung*, Weinheim und Basel.



Huber, B.,

-1989, *Der Wandel in den städtebaulichen Leitbildern der Schweiz seit 1900*, in: DISP 96, S. 14-27.

-1981, *Stadterneuerung als kontinuierlicher Prozess*, in: DISP-ORL 63.

Indovina, F.,

-1990, *La città possibile*, in: derselbe (Hg.), *La città di fine millennio*, Milano: Angeli, S. 11-75.

Jagmetti, R.,

-1981, *Die Planung im Agglomerationsraum - Organisation und Mittel*, in: DISP-ORL 63.

Janos, E.,

-1987, *Nutzungsstrukturen in der Stadt Zürich 1970-1980*, in: DISP-ORL 87, S. 13-25.

Jürgensen, H., P. Iblher und G. Jansen,

-1973, *Entwicklungsprogramm der Stadt Zürich*, Band III, Zürich.

Jürgensen, H. und R. Koller (Hg.),

-1972, *Die Region Zürich im Rahmen der schweizerischen Volkswirtschaft*, Zürich.

Kainrath, W.,

-1988, *Verändert die Stadt: Texte 1971-1986*, Wien: Picus.

Kammerer, B.,

-1986, *Planung - gestern und morgen*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, Ch. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 55-63.

Kellerhof, M. und H. Witte,

-1990, *Objektive Hermeneutik als Gruppenleistung*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 2, 249-264.

King, H.,

-1985, *Corporatism and the Local Economy*, in: W. Grant (Hg.), *The Political Economy of Corporatism*, London: Sage.

Kirchheimer, O.,

-1964, *Politik und Verfassung*, Frankfurt M.: Suhrkamp 1964.

Kitschelt, H.,

- 1980, *Kernenergiepolitik. Arena eines gesellschaftlichen Konflikts*, Frankfurt M.: Campus.

Kleger, H.,

- 1989, *Zur Moral und Unmoral der Macht - oder: Wie gehen wir mit Widerständen um?*, in: P. Saladin und B. Sitter (Hg.), *Widerstand im Rechtsstaat*, Freiburg: Universitätsverlag 1989.
- 1987, *Politik mit dem Sozialstaat als lernfähige Demokratie. Theorien und Thesen zur Minimalisierung des Staates*, in: Akademie der Geisteswissenschaften Tutzing (Hg.), *Zum Staatsverständnis der Gegenwart*, München: Olzog, S. 55-84.
- 1986, *Gerechtigkeit gegenüber unseren Nachkommen*, in: *Tages-Anzeiger* 23.5.1986.
- 1986a, *Common sense als Argument*, in: *Die WochenZeitung* 30.1.1986.
- 1985, *Was ist Neokonservativismus?*, in: *Das Argument* 152, S. 511-520.

Kleger, H., K. Nüssli und E. Rüegg,

- 1985, *Politik der Verstädterung- Zerfall der Urbanität: Vom lebensweltlichen Protest zur demokratischen Öffentlichkeit*, in: *Annuaire Suisse de Science Politique*.

Klöti, U.,

- 1985, *Politische Probleme der Stadt*, in: *Annuaire Suisse de Science Politique*, S. 13-32.
- 1983, *Quartierdemokratie als Ausweg?*, in: *die stadt - les villes* 1, S. 6-11.

Knoepfel, P.,

- 1987, *Probleme (international) vergleichender Politikanalysen - ein Werkstattbericht*, Cahiers de l'IDHEAP 39, Lausanne.

Knoth, E. und W. Reiter,

- 1988, *Akzeptanz: Chancen und Grenzen*, in: H. Bauer und M. Wagner (Hg.), *Weltausstellung Wien 1995. Perspektiven und Planungsvoraussetzungen*, Regensburg: transfer verlag, S. 35-46.

Kohli, M.,

- 1978, *Offenes und geschlossenes Interview: Neue Argumente zu einer alten Kontroverse*, in: *Soziale Welt* 29.

Kohn, M. L.,

-1987, *Cross-national research as an analytic strategy*, in ASR 52, S. 713-731.

Kops, H.-P. (Hg.),

-1988, *Weltausstellung 95. Interviews. Reale Ideen und Phantasien*, Bund sozialistischer Akademiker, Intellektueller und Künstler, Wien.

Krätke, St. und F. Schmoll,

-1987, *Der lokale Staat - "Ausführungsorgan" oder "Gegenmacht"*, in: Prokla 68, S. 30-72.

Kriesi, H.,

-1991, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 23/91, S. 44-54.

Kujath, H. J.,

-1988, *Reurbanisierung? Zur Organisation von Wohnen und Leben am Ende des städtischen Wachstums*, in: Leviathan 1, S. 23-43.

Lafitte, P.,

-1987, *Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local*, Cahiers de l'IDHEAP no. 34, Lausanne.

LaPalombara, J.,

-1987, *Democracy, Italian Style*, New Haven, Conn.: Yale University Press.

Lazarsfeld, P.,

-1944, *The controversy over detailed interviews*, in: Public opinion quarterly 8.

Lehmbruch, G.,

-1975, *Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale politische System*, in: Der Bürger im Staat 25, S. 3-8.

Lendi, M.,

-1986, *Die Schweiz ist eine Stadt*, in: Schweizerische Vereinigung der Innenstadt-Organisationen und Institut Inter-Urban (Hg.), *Investitionsmagnet Stadt?*, Zürich, S. 109-112.

Lichtenberger, E.,

- 1977, *Die Wiener Altstadt. Von der mittelalterlichen Bürgerstadt zur City*, Wien: Franz Deuticke.

Lindenmeyer, H.,

- 1986, *HB-Südwest - ein Modellfall*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 28-35.

Linder, W.,

- 1986, *Evolution du processus de décision en matière d'aménagement du territoire: tendance à la décentralisation. Le cas Suisse*, Cahier de l'IDHEAP no. 27, Lausanne.
- 1983, *Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz*, in: A. Riklin (Hg.), *Handbuch politisches System der Schweiz*, Band 1, Grundlagen, Bern: Haupt, S. 255-382.
- 1980, *Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel schweizerischer und deutscher Literatur*, in: *Annuaire Suisse de Science Politique*.

Lojkine, J.,

- 1980, *Politique urbaine et pouvoir local*, in: *Revue française de sociologie* 41, S. 633-651.
- 1977, *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris: P.U.F.

Lombardi, F.,

- 1987, *Firenze Nord-Ovest*, Firenze: Le Monnier.

Losavio, G. (Hg.),

- 1988, *Speciale Firenze*, Bollettino di Italia Nostra 255.

Luhmann, N.,

- 1984, *Soziale Systeme*, Frankfurt M.: Suhrkamp.
- 1974, *Soziologische Aufklärung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Lukes, St.,

- 1974, *Power. A Radical View*, London: MacMillan.

Lüscher, M.,

- 1984, *Einbruch in den gewöhnlichen Ablauf der Ereignisse*, Zürich: Limmat Verlag.

Maetz, H.,

- 1946, *Die Enquete über den Wiederaufbau der Stadt Wien*, in: *der Aufbau* 1.

Magistrat der Stadt Wien, MA 18, IWS (Hg.),

- 1990, *Wien wächst wieder: Wien 2010; Stadtentwicklung bei Bevölkerungswachstum und offenen Grenzen*, Regensburg: Transfer-Verlag.

Maldonado, T.,

- 1987, *Il futuro della modernità*, Milano: Feltrinelli.

Marin, B.,

- 1990, *Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations*, in: derselbe (Hg.), *Generalized Political Exchange*, Frankfurt M/ Boulder-Colorado: Campus/ Westview, S. 37-66.
- 1981, *"Freiwillige Disziplin"? Preiskontrolle ohne autonome Sanktionspotenzen - Österreichs Paritätische Kommission*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2, S. 161-197.
- 1980, *Neuer Populismus und "Wirtschaftspartnerschaft". "Neokorporatistische" Konfliktregulierung und ausserinstitutionelle Konfliktpotentiale in Österreich*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2.
- 1978, *Politische Organisation sozialwissenschaftlicher Forschungsarbeit*, Wien: Wilhelm Braumüller.

Märki, D.,

- 1984, *Interaktion in der Stadtplanung. Versuch einer Analyse der Interaktion zwischen Bevölkerung, Verwaltung und Entscheidungsträgern unter besonderer Berücksichtigung der Wiener Umwelterhebung 1982*, Wien.

Martinotti, G.,

- 1987, *La forza del Psi. Dal potere di coalizione alla sinistra di governo*, in: *Quaderni di Socialismo oggi*, 1.

Masci, R.,

- 1983, *La dimensione urbana*, in: *Urbanistica*, 75, S. 92-106.

Massari, O.,

- 1987, *Leadership e strutture di partito*, in: *democrazia e diritto* 6, S. 85-102.

Maurer, J.,

- 1988, Von der 1. zur 2. Generation der Richtplanung. Eine Meinungs-  
äusserung in der Nähe einer Streitschrift, Schriftenreihe zur Orts-,  
Regional- und Landesplanung Nr. 39, Zürich: Verlag der Fach-  
vereine.

Maurice, M.,

- 1989, *Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications  
théoriques des comparaisons internationales*, in: *Sociologie du travail*  
2, S. 175-191.

Mayer, M.,

- 1991, "Postfordismus" und "lokaler Staat", in: H. Heinelt und H.  
Wollmann (Hg.), Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale  
Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel/ Boston/ Berlin:  
Birkhäuser, S. 31-51.

Mayr, H. und K. Seitlinger,

- 1984, *Das zweigeteilte Österreich*, Wien.

Mela, A.,

- 1987, *L'urbanistica debole. Una nuova via?*, in: *Appunti di politica  
territoriale* 1.
- 1985, *La città come sistema di comunicazioni sociali*, Milano:  
Angeli.

Melucci, A.,

- 1985, *Movimenti sociali negli anni '80: alla ricerca di un oggetto  
perduto?*, in: *Stato e Mercato* 2, S. 229-251.
- 1984, *Movimento in un mondo di segni*, in: ders. (Hg.), *Altri codici.  
Aree di movimento nella metropoli*, Bologna: il Mulino.

Merton, R. K.,

- 1964, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe-Illinois.

Meylan, J.,

- 1986, *Les communes*, in: R. E. Germann und E. Weibel (Hg.),  
*Handbuch Politisches System de Schweiz*, Band 3: Föderalismus,  
Bern: Haupt, S. 137-167.

Michellucci, G.,

- 1982, *Urbanistica ideale*, in: A. Boggiano, R. Foresi, P. Sica, M. Zoppi

(Hg.), Firenze: La questione urbanistica. Scritti e contributi 1945-1975, Firenze: Sansoni, S. 30-32.

Mills, C.W.,

-1954, *The Power Elite*, New York 1954.

Mitscherlich, A.,

-1965, *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftungen zum Unfrieden*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Molotch, H.,

-1976, *The City as a Growth Machine*, in: AJS 82.

Morales, G.,

-1989, *Le scale consumate. Politica e amministrazione a Firenze 1965-1985*, Firenze: Ponte alle Grazie.

Morass, M. und H. Reischenböck,

-1987, *Parteien und Populismus in Österreich*, in: A. Pelinka (Hg.), *Populismus in Österreich*, Wien: Junius, S. 36-60.

Morisi, M.,

-1990, *Chi decide il futuro di Firenze: pianificazione urbanistica e conflittualità politica nel progetto Fiat Fondiaria*, in: B. Dente, L. Bobbio, P. Fareri und M. Morisi (Hg.), *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze*, Torino, Milano, Bologna: il Mulino, S. 17-100.

Müller-Jentsch, W.,

-1980, *Vom gewerkschaftlichen Doppelcharakter und seiner theoretischen Auflösung im Neokorporatismus*, MS, Frankfurt M.

Musco, G.,

-1982, *Il Piano Regolatore di Firenze e dintorni*, in: A. Boggiano, R. Foresi, P. Sica, M. Zoppi (Hg.), *Firenze: La questione urbanistica. Scritti e contributi 1945-1975*, Firenze: Sansoni, S. 97-103.

Mutti, A.,

-1990, *The Role of Trust in Political Exchange*, in: B. Marin (Hg.), *Generalized Political Exchange*, Frankfurt M/ Boulder-Colorado: Campus/ Westview, S. 199-214.

-1985, *Verso assetti neocorporativi?*, in: *Il Progetto 22*, S. 55-58.

Neidhart, L.,

- 1984, *Jugendkonflikte: Misslungene Konfliktschlichtung*, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1, S. 245-256.

Nelles, W.,

- 1983, *Neue Soziale Bewegungen und Alte Politik*, in: J. J. Hesse und H. Wollmann (Hg.), *Probleme der Stadtpolitik in den 80er Jahren*, Frankfurt M.

Neumann, E.,

- 1984, *Gesellschaftsbilder und alltagspraktische Orientierungen in sozialen Deutungsmustern*, in: R. Zoll (Hg.), *<Hauptsache ich habe meine Arbeit>*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Oevermann, U.,

- 1983, *Zur Sache. Die Bedeutung von Adornos methodologischem Selbstverständnis für die Begründung einer materialen soziologischen Strukturanalyse*, in: L. von Friedburg und J. Habermas (Hg.), *Adorno-Konferenz 1983*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Oevermann, U. et al.,

- 1980, *Zur Logik der Interpretation von Interviewtexten. Fallanalyse anhand eines Interviews mit einer Fernstudentin*, in: T. Heinze, H.W. Klusemann und H.-G. Soeffner (Hg.), *Interpretationen einer Bildungsgeschichte. Überlegungen zur sozialwissenschaftlichen Hermeneutik*, Bensheim.
- 1979, *Die Methodologie einer objektiven Hermeneutik und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung für eine Theorie der Bildungsprozesse*, in: H.-G. Soeffner (Hg.), *Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften*, Stuttgart.

Offe, C.,

- 1989, *Bindung, Fessel, Bremse. Die Unübersichtlichkeit von Selbstbeschränkungsformeln*, in: A. Honneth, Th. McCarthy, C. Offe und A. Wellmer (Hg.), *Zwischenbetrachtungen im Prozess der Aufklärung. Jürgen Habermas zum 60. Geburtstag*, Frankfurt M.: Suhrkamp, S. 739-774.
- 1984, *Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung. Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 2.
- 1982, *Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?*, in: *Journal für Sozialforschung* 3.



- 1979, *Die Institutionalisierung von Verbändeeinfluss - eine ordnungspolitische Zwickmühle*, in: U. von Alemann und R.G. Heinze (Hg.), *Kooperativer Staat und Korporativismus*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 72-92.
- 1977, *Einleitung*, in: P. Bachrach und M. S. Baratz, *Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 7-34.
- 1975, *Zur Frage der "Identität der kommunalen Ebene"*, in: R.R. Grauhan (Hg.), *Lokale Politikforschung*, Frankfurt M./ N.Y: Campus.
- 1972, *Sachzwang und Entscheidungsspielraum*, in: R.R. Grauhan, *Grossstadt-Politik*, Gütersloh.
- 1972a, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Offe, C. und H. Wiesensthal,

- 1985, *Two Logics of Collective Action*, in: C. Offe, *Disorganized Capitalism*, London, S. 170-220.

Padovani, L. (Hg.),

- 1988, *Politica e non politica della casa?. L'esperienza dell'ultimo quarantennio*, Milano: Angeli.

Pasquino, G.,

- 1980, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna: Mulino.

Pelinka, A.,

- 1974, *Postklassischer Parlamentarismus und Sozialpartnerschaft*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3, S. 333-345.

Pelinka, A. (Hg.),

- 1987, *Populismus in Österreich*, Wien: Junius.

Pestoff, V.,

- 1990, *Joint Regulation, Meso-Games and Political Exchange in Swedish Industrial Relations*, in: B. Marin (Hg.), *Generalized Political Exchange*, Frankfurt M/ Boulder-Colorado: Campus/ Westview, S. 315-346.

Pizzorno, A.,

- 1978, *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*, in: C. Crouch und A. Pizzorno (Hg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, New York: Holmes & Meier, S. 277-298.

- 1962, *Sviluppo economico e urbanizzazione*, in: Quaderni di Sociologia XI, S. 33-51.
- Planungsteam Expo 95,  
-1988, *Weltfachausstellung 1995, Standortbeurteilung Oktober 1988*, Wien.
- Plasser, F. und P.A. Ulram,  
-1982, *Politischer Protest und politische Strategie: - das Volksbegehren gegen den Neubau des Internationalen Konferenzentrums in Wien*, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, S. 23-41.
- Polsby, N.,  
-1980, *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale Univ. Press.
- Przeworsky, A. und H. Teune,  
-1970, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley-Interscience.
- Rack, R.,  
-1988, *Die österreichische Kommunalverfassung*, in: H.-U. Erichsen (Hg.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln: Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer, S. 51-64.
- Ragin, Ch. C.,  
-1987, *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Ragin, Ch. C. und D. Zaret,  
-1983, *Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies*, in: *Social Forces* 61, S. 731-754.
- Rainer, R.,  
-1962, *Planungskonzept Wien*, Stadtbauamt der Stadt Wien und Institut für Städtebau an der Akademie für bildende Künste, Wien.
- Re, F.,  
-1983, *Il sistema dei trasporti nell'area fiorentina*, in: *Urbanistica*, 75, S. 7-11.

Redl, L. und H. Wösendörfer,

- 1980, *Die Donauinsel. Ein Beispiel politischer Planung in Wien*, Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.

Reichertz, J.,

- 1986, *Probleme qualitativer Sozialforschung*, Frankfurt M.: Campus.

Rémy, J.,

- 1985, *Bilans et tendances de la sociologie urbaine de langue française depuis 1945*, in: *Espace et sociétés* 48/49, S. 47-87.

Reulecke, J.,

- 1985, *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Ritaine, E.,

- 1987, *Prato ou l'exaspération de la diffusion industrielle*, in: *Sociologie du Travail* 2, S. 139-156.

Rodenstein, M.,

- 1988, *Durchstaatlichung der Städte? Krisenregulierung durch die kommunale Selbstverwaltung*, in: W. Prigge (Hg.), *Die Materialität des Städtischen: Stadtentwicklung und Urbanität im gesellschaftlichen Umbruch*, Basel/ Boston: Birkhäuser, S. 107-123.
- 1974, *Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, in: R. Emmenlauer et al. (Hg.), *Die Kommune in der Staatsorganisation*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Rosini, R.,

- 1988, *La metropoli diffusa*, Bologna: il Mulino.

Rossi, R.,

- 1990, *La Fiat progetta il centro direzionale a Novoli*, in: F. Indovina (Hg.), *La città di fine millennio*, Milano: Angeli, S. 121-135.

Rusconi, G.E.,

- 1984, *Scambio, minaccia, decisione. Elementi di sociologia politica*, Bologna: il Mulino.
- 1983, *Teoria dei giochi e spiegazione sociologica*, in: *Stato e Mercato* 8, 251-270.

- Samek Lodovici, E. und G.M. Bernareggi (Hg.),  
-1990, *Pubblico e privato. Cooperazione finanziaria ed organizzativa fra privati ed enti locali nelle aree urbane*, Milano: Angeli.
- Saunders, P.,  
-1985, *Corporatism and Urban Service Provision*, in: W. Grant (Hg.), *The Political Economy of Corporatism*, London: Sage.  
-1981, *Social theory and the urban question*, London: Hutchinson.  
-1979, *Urban politics*, London: Hutchinson.
- Savitch, H. V.,  
-1988, *Post-Industrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris and London*, Princeton.
- Scharpf, F. W. und F. Schnabel,  
-1979, *Steuerungsprobleme in der Raumplanung*, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 27, Hannover.
- Schilling, R.,  
-1986, *Zürich in der Zentralitätsspirale*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 48-54.  
-1983, *Dies oder nichts mehr. Stadt- und City-Erweiterung Zürich Südwest*, in: *Tages-Anzeiger Magazin* 48.
- Schmals, K. M.,  
-1982, *Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen*, in: K. M. Schmals und H.J. Siewert (Hg.), *Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen*, München 1982.
- Schmidt, M.G.,  
-1985, *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung*, Frankfurt M.: Campus.  
-1984, *Das Schweizer Vollbeschäftigungs-Wunder*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 2, S. 209-216.
- Schmitter, Ph. C.,  
-1985, *Neo-Corporatism and the State*, in: W. Grant (Hg.), *The Political Economy of Corporatism*, London: Sage.  
-1974, *Still the Century of Corporatism?*, in: *The Review of Politics* 36, S. 85-131.

Schrage, D.,

- 1990, *Wenn schon, dann schon Kagran. Eine städtebaulich und kulturpolitische Alternative*, in: H. Swoboda (Hg.), *Identität und Stadtgestaltung*, Wien/ Köln: Böhlau, S. 75-88.

Schuler, M. und M. Bassand,

- 1987, *La Suisse, une metropole mondiale*, in: M. Bassand und J. Csillaghy (Hg.), *Politiques locales et gestion urbaine*, Lausanne: IREC-EPFL, S. 109-141.

Schütz, A.,

- 1971, *Gesammelte Aufsätze I*, Den Haag.

Secchi, B.,

- 1990, *Le condizioni dell'urbanista*, in: Casabella 574, S. 40-41.
- 1989, *Roma, Napoli, Firenze*, in: Casabella 562, S. 22-24.
- 1984, *Il racconto urbanistico*, Torino: Einaudi.
- 1982, *L'architettura del piano*, in: Casabella 478.

Sennett, R.,

- 1991, *Civitas. Die Grossstadt und die Kultur des Unterschieds*, Frankfurt M.: Fischer.
- 1974, *The Fall of Public Man*, New York: Knopf.

Sforzi, F.,

- 1988, *Previsioni di terziario nel sistema urbano fiorentino*, in: M. Massa (Hg.), *Firenze. Grandi progetti e politica urbanistica*, Milano: Angeli, S. 64-76.

Shlay, A.B. und P.H. Rossi,

- 1981, *Putting Politics into Urban Ecology: Estimating Net Effects of Zoning*, in: T. Nichols Clark (Hg.), *Urban Policy Analysis*, Urban Affairs Annual Review 21.

Siewert, H.-J.,

- 1982, *Überblick über Entstehungsgeschichte und aktuellen Entwicklungsstand der kommunalen Macht- und Entscheidungsforschung*, in: K.M. Schmals und H.-J. Siewert (Hg.), *Kommunale Macht und Entscheidungsstrukturen*, München.

Simmie, J.,

- 1985, *Corporatism and Planning*, in: W. Grant (Hg.), *The Political*

- Economy of Corporatism, London: Sage.
- 1981, *Power, Proprety and Corporatism. The Political Sociology of Planning*, Basingstock.
- Smeral, E.,
- 1989, *Ökonomische Aspekte der Weltausstellung Wien-Budapest*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Vereins "Weltausstellung 1995", Wien.
- Snozzi, L.,
- 1987, *Das Uinding über den Geleisen*, Zürich: POCH-Verlag.
- Soeffner, H.-G.,
- 1989, *Auslegung des Alltags - Der Alltag der Auslegung. Zur wissenschaftlichen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik*, Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Spini, G. und A. Casali,
- 1986, *Firenze, Bari: Laterza*.
- STEP,
- 1985, *Stadtentwicklungsplan Wien*, herausgegeben vom Magistrat der Stadt Wien, Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Stadterneuerung, MA 18, Wien.
- Stoker, G.,
- 1988, *The Politics of Local Governement*, London: Macmillan.
- Stolt, J.,
- 1973, *Chancen und Risiken der Branchenentwicklung*, in: H. Jürgensen et al. (Hg.), *Inititiven der Gegenwart - Chancen der Zukunft. Bevölkerung und Wirtschaft in der Region Zürich*, Zürich.
- Stone, C.N.,
- 1986, *Power and Social complexity*, in: R.J. Waste (Hg.), *Community Power*, Beverly Hills.
- Streeck, W.,
- 1982, *Organizational Consequences of Neo-Corporatist Co-operation in West German Labor Unions*, in: Ph. C. Schmitter und G. Lehmbruch (Hg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage.

Swoboda, H.,

- 1990, *Richtung Wien: Zu einem neuen Gleichgewicht*, in: ders. (Hg.), *Identität und Stadtgestaltung*, Wien/ Köln: Böhlau, S. 15-30.

Tarrow, S.,

- 1977, *Between Center and Peryphery. Grassroots Politicians in Italy and France*, New Haven and London: Yale University Press.

Thomassen, W.,

- 1988, *Politische Partizipation und Stadtentwicklungsplanung*, München: Minerva-Publ.

Triciglia, C.,

- 1982, *Modernizzazione, accentrimento e decentramento politico*, in: *Stato e Mercato* 1.

Ullram, P. A.,

- 1980, *Basisinitiativen und Verwaltungsorganisation: Erfahrungen aus Wien, Bologna und Stockholm*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2.
- 1976, *Öffentliche Planung in Wien. Modelle der Partizipation an Planungsprozessen*, Wien.

Ulrich, P.,

- 1987, *Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft*, Bern und Stuttgart: Haupt.

Umweltschutzfachstelle, Gesundheits- und Wirtschaftsamt der Stadt Zürich,

- 1987, *Umweltverträglichkeitsprüfung der Gleisüberbauung HB-Südwest*, Zürich 22.12.1987.

Vandelli, L.,

- 1991, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli.

Vannucci, M.,

- 1988, *Storia di Firenze dal 1966 al 1987. Dall'Alluvione a capitale della cultura*, Roma: Newton Compton.

Ventura, F.,

- 1990, *Il progetto Castello de La Fondiaria*, in: F. Indovina (Hg.), *La città di fine millennio*, Milano: Angeli, S. 113-120.

Verein Alle gegen das Unding,

- 1988, *Wider das Unding HB-Südwest (Riesengross wächst der Wahn über die Weite)*, Infos, Argumente, Gedanken, Zürich.

Vobruba, G.,

- 1983, *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt M: Suhrkamp.

Vogel, R. K. und B. E. Swanson,

- 1989, *The Growth Machine versus the Antigrowth Coalition. The Battle for Our Communities*, in: *Urban Affairs Quarterly* 1, S. 63-85.

Vontobel, H.,

- 1986, *Dichtung und Wahrheit - der Finanzplatz Zürich*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 150-162.

Wagner, Th.,

- 1986, *Die Zukunft Zürichs aus der Sicht des Stadtpräsidenten*, in: T. Ginsburg, H. Hitz, C. Schmid und R. Wolff (Hg.), *Zürich ohne Grenzen*, Zürich: Pendo-Verlag, S. 125-132.

Waste, R.J.,

- 1986, *Community Power: Old Antagonism and New Directions*, in: ders. (Hg.), *Community Power*, Beverly Hills.

Weber, G.,

- 1985, *30 Jahre nominelles Raumordnungsrecht in Österreich*, in: *DISP-ORL* 82., S. 32-38.

Weber, M.,

- 1973, *Die <Objektivität> sozialwissenschaftlicher Erkenntnis*, in: derselbe, *Soziologie, Universalwissenschaftliche Analysen, Politik*, Stuttgart: Kröner, S. 186-262.

Welan, M.,

- 1986, *Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich*, in: F. Kojan und G. Stourzh, *Österreich- Schweiz: Ähnlichkeiten und Kontraste*, Wien/ Köln/ Graz: Böhlau, S. 177-209.



Wessel, G.,

- 1983, *Stadtentwicklungsplanung in einer mittleren Grossstadt*, in: D. Lölhöffell und D. Schimanke (Hg.), *Kommunalplanung vor neuen Herausforderungen*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser.

Widmer, S.,

- 1986, *Die Stadt in Geschichte und Gegenwart*, in: Schweizerische Vereinigung der Innenstadt-Organisationen und Institut Inter-Urban (Hg.), *Investitionsmagnet Stadt?*, Zürich, S. 9-11.
- 1986, *Das grosse Zürich in der kleinen Schweiz*, in: R. Schneebeili (Hg.), *Zürich. Geschichte einer Stadt*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 203-245.
- 1984, *Zürich. Eine Kulturgeschichte*, Band 12: *Weltstadt und Kleinstadt*, Zürich und München: Artemis.

Wieder, D.L. und D.H. Zimmermann,

- 1976, *Regeln im Erklärungsprozess. Wissenschaftliche und ethnowissenschaftliche Soziologie*, in: E. Weingarten, F. Sack und J. Scheinkein (Hg.), *Ethnomethodologie. Beiträge zu einer Soziologie des Alltagshandelns*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

Wiener Messen,

- 1989, *Konzept Wiener Messen und die Weltausstellung Wien-Budapest 1995*, Wien.

Willke, H.,

- 1978, *Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme: Ein theoretisches Konzept*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 2, S. 228-252.

Windhoff-Héritier, A.,

- 1989, *Institutionelle Interessenvermittlung im Sozialsektor. Strukturmuster verbandlicher Beteiligung und deren Folgen*, in: *Leviathan* 1, S. 108-126.
- 1983, *Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozess*, in: O. W. Gabriel (Hg.), *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*, München 1983.

Wolf, R.,

- 1990, *Urbanität als politische Option*, in: *Leviathan* 4, S. 551-578.

Wollman, H.,

- 1991, *Entwicklungslinien lokaler Politikforschung - Reaktionen auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen?*, in: H. Heinelt und H. Wollmann (Hg.), *Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser, S. 15-30.
- 1986, *Stadtpolitik - Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats "von unten"*, in: B. Blanke, A. Evers und H. Wollmann (Hg.), *Die Zweite Stadt*, (Sonderheft Leviathan), Opladen.

Worm, A.,

- 1981, *Der Skandal. AKH: Story, Analyse, Dokumente. Europas grösster Krankenhausbau*, Wien: Verlag ORAC.

Wurzer, R.,

- 1983, *Ein Stadtentwicklungsplan für Wien*, in: *Berichte zur Raumforschung und Raumplanung* 2/3, S. 3-31.

Zevi. B.,

- 1982, *Un'alluvione ad uso speculativo*, in: A. Boggiano, R. Foresi, P. Sica, M. Zoppi (Hg.), *Firenze: La questione urbanistica. Scritti e contributi 1945-1975*, Firenze: Sansoni, S. 437-440.

Zolo, D.,

- 1987, *Verso una democrazia post-rappresentativa?*, in: *I Ciompi*, Giugno-Ottobre, S. 22-24.

Zoppi, M.,

- 1982, *Firenze e l'urbanistica: la ricerca del piano*, Roma: Edizioni delle Autonomie.











